



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



I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle persone di minore età



Documento di studio e di proposta



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

I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle persone di minore età

Documento di studio e di proposta

Ringraziamenti

Si ringraziano per la partecipazione al tavolo di lavoro e per i contributi resi, i referenti del Ministero per i beni culturali e del turismo, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero della giustizia, del Ministero dell'interno, del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero della salute, del Dipartimento per le pari opportunità, del Dipartimento per le politiche della famiglia, dell'ANCI, dell'ISTAT, dei Sindacati confederali (CGL, CISL e UIL), della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, unitamente ai componenti della Consulta delle associazioni e delle organizzazioni (AIMMF, Tavolo Nazionale Affidò, CNCM, Coordinamento Pidida e Gruppo CRC), nonché ai referenti della rete di associazioni "Batti il 5!", composta da CNCA, Arciragazzi, CNOAS, UNICEF, Save the Children, CGIL e AGESCI.

Si ringraziano altresì per la disponibilità resa nella fase di approfondimento dei percorsi di implementazione di ciascun LEP: Maria Rosa Silvestro, Giovanna Grenga, Daniela Marrocchi, Angela Iadecola (MIUR), Samantha Palombo, Valentina Scavone, Chiara Minicucci, Chiara Poli (ANCI), Fabio Casadei designer esperto in progettazione di parchi gioco inclusivi, Patrizia Conforto (Responsabile Area 0-6 della cooperativa Stripe), Juri Pertichini Arciragazzi, Claudia Protti (coautrice del blog "Parchi per tutti"), Alessandro Pallara e Alessandro Solipaca (ISTAT), Alfredo Ferrante, Giovanni Damiano, Maria Teresa Nigro (Dipartimento per le politiche della famiglia), Maria Elena Tartari (Regione Marche e CISIS), Alessandro Battistella (Fondazione The Bridge di Milano); Carlo Francescutti (Azienda per l'assistenza sanitaria n. 5 Friuli Occidentale).



SOMMARIO

Introduzione

L'idea di partenza	5
Il percorso di selezione preliminare dei LEP	6
Il percorso di approfondimento	8

Capitolo 1. Assicurare a ogni bambino che frequenta la scuola dell'infanzia, il diritto di accedere a un servizio di mensa scolastica di qualità, con costi di funzionamento coperti almeno per il 50% dalla fiscalità generale e con costi di compartecipazione in base al criterio dell'universalismo selettivo

1.1 Significatività e praticabilità	12
1.1.1 Valore del problema	13
1.1.2 Le buone prassi europee	16
1.2 Proposta per la realizzazione di un percorso incrementale di implementazione del LEP	17
1.2.1 Fattibilità sociale	19
1.2.2 Fattibilità tecnica: competenze e risorse disponibili e attivabili	20
1.2.3 Fattibilità organizzativa e amministrativa	21
1.2.4 Fattibilità economica: presenza e acquisibilità delle risorse economiche che rendano realizzabile l'idea proposta	23

Capitolo 2. Numero posti autorizzati in nido o micro-nido per almeno il 33% della popolazione target 0-36 mesi con costi di funzionamento coperti, almeno per il 50%, dalla fiscalità generale e con costi di compartecipazione in base al criterio dell'universalismo selettivo

2.1 Significatività e praticabilità	26
2.1.1 Valore del problema	26
2.1.2 Le buone prassi europee	28
2.2 Proposta per la realizzazione di un percorso incrementale di implementazione del LEP	29
2.2.1 Fattibilità sociale	30
2.2.2 Fattibilità tecnica: competenze e risorse disponibili e attivabili	32
2.2.3 Fattibilità organizzativa e amministrativa: struttura e relazioni di governance coerenti, agibilità dell'iniziativa rispetto al contesto istituzionale, alla normativa e ai processi amministrativi	34
2.2.4 Fattibilità economica: presenza e acquisibilità delle risorse economiche che rendano realizzabile l'idea proposta	36

Capitolo 3. Diffusione e realizzazione, ogni 10/15 km nelle aree urbane e ogni 20/25 km nelle aree rurali, di spazi-gioco pubblici per i bambini della fascia 0-14, con caratteristiche di inclusività e co-progettati con bambini e familiari della comunità territoriale

3.1 Significatività e praticabilità	40
3.1.1 Valore del problema e buone prassi internazionali	40
3.1.2 Quadro della situazione attuale	45
3.2 Proposta per la realizzazione di un percorso incrementale di implementazione del LEP	46
3.2.1 Fattibilità sociale	49
3.2.2 Fattibilità tecnica: competenze e risorse disponibili e attivabili	50
3.2.3 Fattibilità organizzativa e amministrativa: struttura e relazioni di governance coerenti, agibilità dell'iniziativa rispetto al contesto istituzionale, alla normativa e ai processi amministrativi	53
3.2.4 Fattibilità economica: presenza e acquisibilità delle risorse economiche che rendano realizzabile l'idea proposta	54



Capitolo 4. Creazione di una banca dati sulla disabilità a livello nazionale, con dati disaggregati, relativamente alla fascia di età 0-17 anni.

4.1 Significatività e praticabilità	58
4.1.1 Valore del problema	58
4.1.2 Le buone prassi europee e internazionali	59
4.2 Proposta per la realizzazione di un percorso incrementale di implementazione del LEP	62
4.2.1 Fattibilità sociale	66
4.2.2 Fattibilità tecnica: competenze e risorse disponibili e attivabili	67
4.2.3 Fattibilità organizzativa e amministrativa: struttura e relazioni di governance coerenti, agibilità dell'iniziativa rispetto al contesto istituzionale, alla normativa e ai processi amministrativi	69
4.2.4 Fattibilità economica: presenza e acquisibilità delle risorse economiche che rendano realizzabile l'idea proposta	71

Capitolo 5. Monitoraggio e valutazione dei percorsi incrementali di implementazione dei LEP **74**



Introduzione¹

L'idea di partenza

Tra le perduranti lacune nel sistema di protezione dell'infanzia vi è la mancata individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali relativi alle persone di minore età, che l'articolo 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione prevede siano garantiti su tutto il territorio nazionale. La loro definizione spetta allo Stato, ma la legge istitutiva dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (in seguito anche "AGIA") le ha attribuito il compito di formulare osservazioni e proposte per la loro individuazione (articolo 3, comma 1, lettera *l*), legge 112/2011).

Definire un livello essenziale significa renderlo immediatamente esigibile su tutto il territorio nazionale. Significa, altresì, in attuazione dell'articolo 2 della Convenzione di ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza - che riconosce pari diritti e opportunità a tutte le bambine e a tutti i bambini, a prescindere dalla loro condizione personale e sociale - garantire la presenza uniforme di servizi capaci di rispondere alle esigenze fondamentali della persona di minore età.

Nel perseguire l'obiettivo di essere da stimolo al legislatore e al programmatore affinché si definiscano i LEP per le persone di minore età, l'Autorità garante ha proseguito il percorso avviato nel 2015 che aveva portato alla redazione del documento di proposta "Verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei bambini e degli adolescenti".

In questa direzione l'Autorità garante, coadiuvata dalla consulenza di una équipe dell'Istituto per la ricerca sociale (IRS), ha avviato un percorso incrementale e di implementazione dei LEP, coinvolgendo le istituzioni e la società civile in un processo partecipato.

Il presente documento descrive il lavoro condotto da maggio 2018 a maggio 2019.

La prima attività è consistita nell'aggiornare il documento del 2015 alla luce dei cambiamenti, anche normativi, nel frattempo intervenuti, e nel delineare un approccio metodologico che ha consentito non solo di pervenire a una definizione condivisa dei LEP, ma anche di individuare più specificamente i livelli essenziali per i bambini e gli adolescenti, da approfondire in vista di una possibile e prossima implementazione.

Preliminarmente, si è condivisa la seguente definizione di LEP: uno strumento per la esplicitazione di prestazioni atte a essere garantite su tutto il territorio nazionale. I LEP sono quindi anche una prima risposta in termini equitativi alle istanze dei territori.

Il concetto di LEP è stato successivamente articolato in una lettura secondo la quale le "prestazioni" cui ci si riferisce non possono essere considerate soltanto come misure economiche e/o servizi ma, più in generale, come disposizioni o anche processi atti a realizzare uno o più diritti.

In tale prospettiva il concetto di LEP, riprendendo quanto elaborato nella letteratura recente sul tema², è stato declinato in tre diversi significati:

1. una prestazione certa per chiunque si trovi in una determinata condizione (LEP del primo tipo - prestazioni volte a rispondere a diritti soggettivi);
2. la presenza di alcune tipologie di offerta in ogni realtà territoriale / ogni dato numero di abitanti (LEP del secondo tipo - garanzie di offerta);
3. la presenza di una proposta finalizzata a costruire condizioni di conoscenza o organizzative per una successiva offerta di servizi o soddisfazione di diritti (LEP del terzo tipo - programmatico).

A partire dalla considerazione che tutti i diritti sono ugualmente importanti, il gruppo di lavoro si è interrogato sul metodo attraverso cui estrapolare un primo nucleo di LEP. Da tali premesse è stato avviato un percorso

¹ Il gruppo di lavoro Irs che ha condotto la ricerca e redatto il presente rapporto è composto da Ugo De Ambrogio (direzione, introduzione e capitolo 5), Cecilia Guidetti (capitolo 1), Ariela Casartelli (capitolo 2), Glenda Cinotti (capitolo 3) Claudio Castegnaro (cap 4). Gli approfondimenti europei sono a cura di Chiara Crepaldi dell'IRS. Per l'Ufficio dell'AGIA hanno partecipato Luca Martinelli, Tullia Passerini e Maria Luisa Scardina.

² Cfr Gori C., Applicare i livelli essenziali nel sociale, in Prospettive sociali e sanitarie n.15-7 2003, Ranci Ortigosa E., Diritti Sociali e Livelli essenziali delle prestazioni, I Quid di Prospettive sociali e Sanitarie n.2 2008, Ministero della sanità, Dipartimento della programmazione, carta dei servizi sanitari.



partecipato e di riflessione sul tema, volto a valutare la percorribilità della implementazione dei LEP, a partire dalla loro significatività e praticabilità, intendendo, per significatività, il valore misurato sulla base di valutazioni attribuite ai singoli diritti dagli *stakeholder* coinvolti e, per praticabilità, la possibilità-probabilità di portare a termine il percorso di implementazione, anche in considerazione di fattori esterni contingenti, quali condizioni politiche, elementi normativi, amministrativi e sociali. Tale percorso ha coinvolto, in momenti differenti, dirigenti e funzionari dei ministeri competenti (Beni culturali e del turismo; Economia e finanze; Giustizia, Interno; Istruzione, Università e Ricerca; Lavoro e politiche sociali; Salute), rappresentanti del Dipartimento per le pari opportunità, del Dipartimento per le politiche della famiglia, dell'ANCI, dell'ISTAT, dei Sindacati confederali (CGL, CISL e UIL), della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome unitamente ai componenti della Consulta delle associazioni e delle organizzazioni³, nonché ai referenti della Rete di associazioni "Batti il 5!"⁴, promotrice, insieme all'Autorità garante, del citato documento del 2015.

Analogamente al lavoro svolto nel 2015 è stato utilizzato un approccio metodologico basato sui diritti sanciti dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, approvata dalle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, per poi pervenire, attraverso un percorso partecipato, alla definizione delle azioni necessarie a rendere tali prestazioni concretamente erogabili ed esigibili.

Il percorso di selezione preliminare dei LEP

Preliminarmente va precisato che l'Autorità garante, nella logica della incrementalità, ha scelto di circoscrivere in questa prima fase il tema dei LEP alla fascia di età 0-6 anni, in quanto riconosciuta universalmente come quella in cui investire per avere migliori risultati in ordine alla promozione del benessere, alle performance scolastiche e in generale agli esiti nel corso della vita, nonché per ridurre disuguaglianze, disagi e maltrattamenti. Inoltre è indiscusso e scientificamente dimostrato che i primi 1000 giorni di vita dei bambini sono essenziali nel porre basi solide in ogni aspetto del loro futuro sviluppo, compreso il successo scolastico e lavorativo.

Nella prima fase del percorso incrementale è stata pertanto seguita la seguente strada:

- a. revisione e omogeneizzazione del documento "Verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei bambini e degli adolescenti" con attenzione ai LEP della fascia 0-6, considerando i cambiamenti normativi e l'evoluzione di bisogni e assicurando omogeneità di linguaggio;
- b. incontri con i ministeri e gli altri *stakeholder*, finalizzati a presentare il percorso di progettazione e a raccogliere suggerimenti in ordine alla strada da seguire e alle priorità da sviluppare;
- c. acquisizione dei contributi e delle osservazioni prodotte dai ministeri e dagli *stakeholder*;
- d. identificazione dei LEP ai quali dare priorità, tenendo conto della loro significatività e praticabilità, come emersa dai contributi acquisiti.

Il percorso di selezione è stato realizzabile e assume significato in un quadro condiviso con gli *stakeholder* consultati, nel quale:

- le proposte di LEP individuate in questa prima fase non esauriscono i diritti a cui le stesse si riferiscono. Sarà quindi necessario, in una successiva fase di lavoro, prevedere ulteriori LEP;
- i diritti scelti nel primo *step* non esauriscono la totalità di ciò che è necessario affrontare per la fascia 0/6 anni;
- infine, il carattere di "priorità" che viene attribuito alle scelte contenute in questo primo *step* non è riferito alla "importanza" dei diritti, non essendo ipotizzabili gerarchie dei diritti umani. Esso è connesso alla significatività, in termini di interesse fra gli *stakeholder* come sopra esplicitato, ovvero alla praticabilità, in termini anche di realizzabilità dei percorsi necessari alla loro implementazione.

Pertanto, riprendendo analiticamente quanto descritto nei punti b), c) e d) sopra riportati, è opportuno specificare che nel corso delle consultazioni avviate con gli *stakeholder* è stata presentata una prima rosa di LEP

³ Istituita ai sensi dell'art. 8 del dPCM n.168 del 20 luglio 2012, presieduta dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e composta: dall'Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia (AIMMF); dal Tavolo Nazionale Affidò; dal Coordinamento Nazionale Comunità per Minori (CNCM); dal Coordinamento Pidida e dal Gruppo di lavoro sulla Convenzione per i diritti dell'infanzia e l'adolescenza (CRC).

⁴ La rete di "Batti il 5" composta da CNCA, Arciragazzi, CNOAS, UNICEF, Save the Children, CGIL, AGESCI.



relativi alla fascia di età 0-6 anni⁵. Ai soggetti coinvolti è stato poi chiesto di esprimere le proprie osservazioni sui LEP inizialmente individuati, evidenziando quelli da considerare prioritari in termini di significatività e praticabilità. I diversi contributi acquisiti hanno, così, consentito di identificare i LEP di cui andavano specificati i percorsi relativi alla loro implementazione.

L'Autorità garante, sulla base di queste premesse, ha scelto di approfondire, tra quelli che avevano ricevuto maggiori consensi, i seguenti quattro LEP:

1. assicurare una mensa scolastica di qualità in tutte le scuole, dai poli per l'infanzia alla primaria, come servizio universale con costi di funzionamento coperti almeno per il 50%, dalla fiscalità generale e con costi di compartecipazione in base al criterio dell'universalismo selettivo⁶ (LEP del primo tipo);
2. un nido o un micro-nido pubblico come servizio universale per tutti i bambini di età compresa tra 0 e 36 mesi (ogni tot abitanti), con costi di funzionamento coperti, almeno per il 50%, dalla fiscalità generale (MIUR, regioni, comuni) e con costi di compartecipazione in base al criterio dell'universalismo selettivo (LEP del secondo tipo);
3. diffusione e realizzazione (ogni tot abitanti) di spazi gioco pubblici per i bambini della fascia di età 0-6 anni, con caratteristiche di accessibilità e co-progettati con bambini e familiari residenti (LEP del secondo tipo);
4. creazione di una banca dati sulla disabilità a livello nazionale, con dati disaggregati, relativamente alla fascia di età 0-6 anni (LEP del terzo tipo).

Questi LEP, dopo il percorso di approfondimento con gli *stakeholder* sono stati riformulati, nel modo seguente:

1. assicurare a ogni bambino che frequenta la scuola dell'infanzia, il diritto di accedere a un servizio di mensa scolastica di qualità, con costi di funzionamento coperti almeno per il 50% dalla fiscalità generale e con costi di compartecipazione in base al criterio dell'universalismo selettivo (LEP del primo tipo);
2. numero posti autorizzati in nido o micro-nido⁷ per almeno il 33% della popolazione target 0-36 mesi, con costi di funzionamento coperti, almeno per il 50%, dalla fiscalità generale e con costi di compartecipazione in base al criterio dell'universalismo selettivo (LEP del secondo tipo);

5 Nel documento predisposto a luglio 2018, in vista della prima serie di incontri, sono state riprese le proposte contenute nel documento del 2015, che prendeva avvio dai "raggruppamenti" dei diritti della Convenzione di ONU internazionalmente riconosciuti. I raggruppamenti sono i seguenti:

1. Misure generali di attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.
2. Principi generali: vita, sopravvivenza, sviluppo, non discriminazione, ascolto e partecipazione, superiore interesse.
3. Diritti civili, libertà e diritto all'identità.
4. Ambiente familiare e temporanea accoglienza alternativa.
5. Salute e servizi di base.
6. Diritto all'educazione e all'istruzione.
7. Diritto al gioco, al riposo, alla vita culturale e artistica.
8. Prevenire il maltrattamento, la violenza, l'abuso sui minorenni, lo sfruttamento, nonché ogni forma di oro commercializzazione.
9. Minorenni coinvolti nel sistema della giustizia penale.
10. Minorenni con disabilità.
11. Minori stranieri non accompagnati e minorenni richiedenti asilo o rifugiati.
12. Minori Rom, Sinti e Camminanti

Per ciascuno dei suddetti raggruppamenti sono stati proposti alcuni LEP relativi alla fascia 0-6, riconducendoli a un diritto chiaramente individuato e a riferimenti di legge ed evidenziando anche alcune novità, normative e non, intervenute dal 2015 ad oggi.

- 6 Una buona definizione di "universalismo selettivo" la si ritrova in Granaglia: "A prescindere dall'apparente ossimoro, l'universalismo selettivo è la proposta chiave formulata dalla Commissione Onofri ai fini della riforma delle politiche contro la povertà. Come recita la relazione conclusiva, tale "riforma deve ispirarsi ad una scelta equilibrata tra universalismo, quanto ai beneficiari, e selettività, nell'erogazione delle prestazioni". Selettività significa selezione dei beneficiari sulla base di una prova dei mezzi" *Welfare: universalismo e selettività* di Elena Granaglia (Astrid online.it); nel nostro caso si tratta di considerare che potranno avere accesso gratuito ad asili nido e mense coloro che non hanno la possibilità di versare un contributo (sulla base di una determinata soglia ISEE); coloro invece che hanno sufficienti mezzi economici possono versare un contributo in ragione delle loro possibilità.
- 7 Il micro-nido è un servizio socio-educativo per la prima infanzia e si differenzia dal nido per minore capacità di accoglienza e per alcuni parametri strutturali. Svolge anche servizio di mensa e di riposo. Può ospitare fino a un massimo di 24 bambini, dai tre mesi ai tre anni. Il micro-nido può essere realizzato anche in un appartamento, purché destinato esclusivamente a questo servizio, o in azienda. I requisiti strutturali e organizzativi sono definiti da leggi regionali.

3. diffusione e realizzazione, ogni 10/15 km nelle aree urbane e ogni 20/25 km nelle aree rurali, di spazi-gio-co pubblici per i bambini della fascia 0-14, con caratteristiche di inclusività e co-progettati con bambini e familiari della comunità territoriale (LEP del secondo tipo);
4. creazione di una banca dati sulla disabilità a livello nazionale, con dati disaggregati, relativamente alla fascia di età 0-17 anni (LEP del terzo tipo).

Tabella 1 - Quadro dei LEP identificati per gli approfondimenti

	Definizione	LEP scelti per approfondimento
LEP del I tipo Diritti soggettivi	LEP come una prestazione certa per chiunque si trovi in una determinata condizione	Assicurare una mensa scolastica di qualità in tutte le scuole, dai poli per l'infanzia alla primaria, come servizio universale con costi di funzionamento coperti almeno per il 50%, dalla fiscalità generale e con costi di compartecipazione in base al criterio dell'universalismo selettivo.
LEP del II tipo Garanzie di offerta	LEP come presenza di alcune tipologie di offerta in ogni realtà territoriale / ogni dato numero di abitanti	Un nido o un micro-nido pubblico come servizio universale per tutti i bambini di età compresa tra 0 e 36 mesi (ogni tot abitanti), con costi di funzionamento coperti almeno per il 50%, dalla fiscalità generale (MIUR, regioni, comuni) e con costi di compartecipazione in base al criterio dell'universalismo selettivo. Diffusione e realizzazione (ogni tot abitanti) di spazi gioco pubblici per i bambini della fascia 0-6 anni, con caratteristiche di accessibilità e co-progettati con bambini e familiari residenti.
LEP del III tipo Programma	LEP come presenza di una proposta finalizzata a costruire condizioni di conoscenza o organizzative per una successiva offerta di servizi o soddisfazione di diritti	Creazione di una banca dati sulla disabilità a livello nazionale, con dati disaggregati, relativamente alla fascia di età 0-6 anni.

Il percorso di approfondimento

Nella seconda fase si è proceduto alla costruzione di percorsi di implementazione dei LEP attraverso:

- analisi della letteratura nazionale e internazionale e analisi secondaria di articoli e rapporti che presentano esperienze simili a quelle in esame, in particolare nei Paesi membri dell'Unione europea;
- interviste in profondità a esperti e testimoni privilegiati relativamente ai temi in esame;
- messa a punto di una prima bozza di percorsi da implementare, comprensiva di azioni da realizzare, attori da coinvolgere, risorse da mobilitare;
- messa a punto di un disegno di monitoraggio dell'implementazione dei LEP selezionati finalizzato a individuare progressivamente le fasi di avanzamento operativo, i punti di forza e gli ostacoli emergenti.

Nel corso di un incontro con gli *stakeholder* coinvolti, che si è tenuto il 28 gennaio 2019, sono stati condivisi gli esiti degli approfondimenti svolti. Tale incontro e i successivi scambi, avvenuti con incontri bilaterali e attraverso modalità telematiche, sono stati anche l'occasione per raccogliere suggerimenti e stimoli sulla prosecuzione del percorso da parte dell'Autorità garante.

In tale direzione si ribadisce ulteriormente che il presente lavoro è da considerarsi quale momento qualificante per la definizione di un metodo da replicare successivamente, sia per l'individuazione di altri LEP relativi alla fascia di età 0-6 anni, sia per l'individuazione di LEP relativi a bambini e ragazzi delle fasce di età successive. Si ritiene inoltre opportuno esplicitare che, trattandosi di LEP afferenti ai diritti delle persone di minore età,



lo standard di riferimento minimo deve essere mantenuto nella Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e nei suoi tre Protocolli opzionali, tutti ratificati dall'Italia e dunque norme dello Stato.

I percorsi incrementali che si sono progressivamente delineati hanno assunto alcune caratteristiche comuni che di seguito sintetizziamo.

I LEP individuati grazie al confronto con gli *stakeholder* sono stati riformulati durante il percorso di approfondimento, alla luce degli elementi normativi e informativi emersi e grazie allo studio comparato con le buone prassi europee e internazionali. Per tale motivo, nei capitoli successivi, ciascuno intitolato al LEP riformulato, viene riportata la prima formulazione del LEP e vengono motivate le ragioni dei cambiamenti proposti.

L'attuazione dei LEP individuati richiede un percorso di costruzione di una norma come azione propedeutica alla loro implementazione. Di fatto, se guardiamo ai livelli essenziali recentemente introdotti nel nostro ordinamento in materia di interventi e servizi alla persona (per esempio i LEA socio sanitari, il REI – reddito di inclusione e il Reddito di cittadinanza), osserviamo che si tratta di LEP del primo tipo, ovvero funzionali a rispondere a diritti soggettivi garantendo prestazioni certe per coloro che ne fanno richiesta e che per ciascuno di essi si è proceduto attraverso una specifica norma⁸.

È pertanto auspicabile che l'introduzione dei LEP trattati nel presente studio avvenga attraverso la presentazione di una proposta di legge statale, a cui potrebbe seguire un decreto legislativo di approvazione della misura, poi successivamente regolamentata.

Coerentemente con questa linea, i percorsi di implementazione di seguito presentati sono stati impostati, con alcune specifiche differenze, secondo lo schema seguente (tabella 2).

Tabella 2 - Schema della proposta di implementazione dei LEP

FASE 1. Inquadramento del LEP in una norma primaria

FASE 2. Coinvolgimento degli *stakeholder* per l'elaborazione degli strumenti propedeutici all'implementazione del LEP

FASE 3. Attuazione da parte degli attori istituzionali individuati dalla norma primaria

FASE 4. Monitoraggio e valutazione delle fasi previste

Nelle pagine seguenti viene presentata la messa a punto dei percorsi incrementali implementabili per ciascun LEP, comprensivi di azioni da realizzare, attori da coinvolgere, risorse da mobilitare (cap. 1, 2, 3 e 4) e nell'ultimo capitolo, la proposta di un disegno di monitoraggio e valutazione da realizzare a conclusione del percorso (cap. 5).

⁸ I LEA – Livelli essenziali di assistenza sono stati definiti per la prima volta con decreto Presidente Consiglio dei Ministri 29 novembre 2001 e recentemente aggiornati con decreto Presidente Consiglio dei Ministri 12 gennaio 2017. Il Reddito di Inclusione (REI), misura di contrasto alla povertà dal carattere universale, condizionata alla valutazione della condizione economica, è stato introdotto dal decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147. Infine l'introduzione del Reddito di cittadinanza è avvenuto con decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito in legge 28 marzo 2019, n. 26.



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

Capitolo 1

**Assicurare a ogni bambino che frequenta la scuola dell'infanzia,
il diritto di accedere a un servizio di mensa scolastica di qualità,
con costi di funzionamento coperti almeno per il 50% dalla
fiscalità generale e con costi di compartecipazione in base al
criterio dell'universalismo selettivo**



Assicurare a ogni bambino che frequenta la scuola dell'infanzia, il diritto di accedere a un servizio di mensa scolastica di qualità, con costi di funzionamento coperti almeno per il 50% dalla fiscalità generale e con costi di compartecipazione in base al criterio dell'universalismo selettivo

La proposta di LEP discussa nel Tavolo di lavoro, basata sui contenuti del documento di proposta pubblicato da AGIA nel marzo 2015, è la seguente:

“Assicurare una mensa scolastica di qualità in tutte le scuole, dai poli per l'infanzia alla primaria, come servizio universale, con costi di funzionamento coperti almeno per il 50% dalla fiscalità generale e con costi di compartecipazione in base al criterio dell'universalismo selettivo”.

Il percorso di approfondimento svolto ha successivamente suggerito la formulazione presentata nel titolo, per le ragioni che saranno argomentate di seguito.

1.1 Significatività e praticabilità

In coerenza con la prospettiva incrementale proposta in questa ricerca, la scelta condivisa dal Tavolo di lavoro, coerentemente con la focalizzazione sulla fascia 0-6 anni, è quella di definire il perimetro di azione del LEP con i poli per l'infanzia, così come definiti dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, e all'interno di essi le scuole dell'infanzia⁹.

Difatti, ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della citata legge di istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, “i poli per l'infanzia accolgono, in un unico plesso o in edifici vicini, più strutture di educazione e di istruzione per bambine e bambini fino a sei anni di età, nel quadro di uno stesso percorso educativo, in considerazione dell'età e nel rispetto dei tempi e degli stili di apprendimento di ciascuno ...”.

La focalizzazione sulle scuole dell'infanzia prevede quindi di non considerare – almeno a questo stadio di lavoro – le scuole primarie quali servizi nei quali rendere esigibile il LEP, come nella prima formulazione discussa nel Tavolo di lavoro, ma di focalizzare in particolare l'attenzione sulle scuole dell'infanzia, all'interno dei poli. Il LEP in esame intende garantire un diritto soggettivamente esigibile e, pertanto, si qualifica quale LEP che il gruppo di lavoro ha definito del primo tipo¹⁰, cioè finalizzato a garantire una prestazione certa per chiunque si trovi in una determinata condizione. Tale considerazione ha ulteriormente indotto il gruppo di lavoro alla riformulazione del LEP così come viene presentato nella sua elaborazione definitiva: infatti, se si guarda al territorio nazionale, si osserva che le caratteristiche di ampiezza, collocazione geografica e dotazione strutturale delle scuole dell'infanzia sono molto variabili e che l'elemento chiave per garantire la tutela dei diritti dei bambini non è la presenza di una mensa all'interno di ogni struttura scolastica, bensì la possibilità per ogni bambino di poter fruire di un servizio mensa, anche attraverso differenti modalità organizzative. È da considerare, infatti, che il servizio di mensa o refezione scolastica, volto a garantire la somministrazione dei pasti durante la permanenza dei bambini a scuola, “è gestito, di norma, dal Comune di appartenenza della scuola, che formula il proprio regolamento di gestione del servizio. Il Comune può, a seconda dei casi, gestire direttamente il servizio con proprio personale o appaltarlo a ditte di ristorazione”.¹¹ Alla luce di tali considerazioni, nella proposta di riformulazione del LEP è stato preso in considerazione il diritto, per ogni bambino che frequenta scuole dell'infanzia, di accedere a un servizio mensa. Pertanto il LEP riformulato è il seguente:

9 “La scuola dell'infanzia, di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59, e all'articolo 2 del decreto Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89, assume una funzione strategica nel Sistema integrato di educazione e di istruzione operando in continuità con i servizi educativi per l'infanzia e con il primo ciclo di istruzione. Essa, nell'ambito dell'assetto ordinamentale vigente e nel rispetto delle norme sull'autonomia scolastica e sulla parità scolastica, tenuto conto delle vigenti indicazioni nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, accoglie le bambine e i bambini di età compresa tra tre e sei anni” (decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65).

La scuola dell'infanzia, nel rispetto del ruolo educativo dei genitori, contribuisce alla formazione integrale dei bambini e, nella sua autonomia e unitarietà didattica e pedagogica, realizza la continuità educativa con la scuola primaria (articolo 2 legge 28 marzo 2003, n. 53). (...) Sul territorio nazionale sono presenti scuole dell'infanzia e scuole paritarie a gestione pubblica o privata. (...) L'orario di funzionamento della scuola dell'infanzia è stabilito in 40 ore settimanali, con possibilità di estensione a 50 ore. Le famiglie possono chiedere un tempo scuola ridotto, limitato solo alla sola fascia del mattino, per complessive 25 ore settimanali” (<https://www.miur.gov.it/scuola-dell-infanzia>).

10 Si veda introduzione, pag. 5 e pag. 7.

11 <https://miur.gov.it/mensa-e-trasporti>



“Assicurare a ogni bambino che frequenta scuola dell’infanzia, il diritto di accedere a un servizio di mensa scolastica di qualità, con costi di funzionamento coperti almeno per il 50% dalla fiscalità generale e con costi di compartecipazione in base al criterio dell’universalismo selettivo”.

A partire dalla suddetta formulazione, dunque, gli elementi rilevanti da considerare nell’articolazione di un percorso di implementazione del LEP sono tre: la garanzia – quale prestazione certa – dell’accesso alla refezione scolastica per tutti i bambini frequentanti la scuola dell’infanzia; la copertura dei costi di tale servizio per almeno il 50% dalla fiscalità generale; la definizione dei livelli di compartecipazione ai costi del servizio da parte delle famiglie sulla base del criterio dell’universalismo selettivo, ossia garantendo un accesso gratuito al servizio per quanti si trovano in una situazione economica che non permette loro di contribuire (definita su base ISEE) e articolando una scala di compartecipazione proporzionale all’aumento del valore dell’ISEE.

1.1.1 Valore del problema

Guardando alla situazione attuale, il valore del problema è riconducibile essenzialmente al fatto che i servizi di refezione scolastica, al pari degli asili nido, sono oggi qualificati dal punto di vista del quadro normativo come servizi pubblici a domanda individuale¹², ovvero servizi che l’Ente locale non ha l’obbligo di fornire.

Inoltre vanno prese in esame altre concause relative al mancato accesso dei bambini al servizio mensa, quali: l’assenza delle strutture e dei servizi necessari all’interno delle scuole; la frequenza da parte dei bambini di sezioni a tempo ridotto, che dunque prevedono una frequenza solo mattutina; la mancata garanzia del servizio in caso di morosità della famiglia da parte di alcuni Comuni; la scelta, da parte di alcune famiglie, di far consumare al proprio figlio il pasto domestico nei locali della mensa scolastica ovvero a casa.

E ancora, la ripartizione delle scuole dell’infanzia tra scuole statali, comunali e paritarie, rende il sistema frammentato e di difficile comparazione, per cui anche la reperibilità dei dati relativi a tutte queste cause risulta difficoltosa.

Tabella 3 - Scuole e alunni per gestione scuola dell’infanzia a.s. 2017/18

Gestione	Scuole	Alunni
STATALE	13.346	920.662
PARITARIA	9.066	541.447
COMUNALE	1.509	124.533
di cui comunale paritaria	1.498	124.236
di cui comunale non paritaria	11	297
TOTALE	23.921	1.586.642

Fonte: MIUR

Per quanto riguarda l’offerta dei servizi di refezione scolastica nelle scuole dell’infanzia, il dato disponibile è relativo alle scuole dell’infanzia statali. Dalla tabella sottostante si evince che soltanto il 38% delle scuole per l’infanzia statali è dotato di mense e che esiste un ampio divario tra regioni del nord Italia e quelle del centro-sud: Piemonte, Toscana e Friuli Venezia Giulia hanno una copertura del servizio mensa superiore all’80%, mentre Umbria, Campania e Sicilia hanno una percentuale di copertura inferiore al 20%.

¹² Il servizio di mensa scolastica è infatti riportato tra i servizi definiti dal decreto ministeriale 31 dicembre 1983 “Individuazione dei servizi pubblici locali a domanda individuale”.

Tabella 4 - Distribuzione regionale relativa alla dotazione di mense nelle scuole dell'infanzia statali a.s. 2017/2018

Regione	n. scuole dell'infanzia dotate di mensa	totale scuole dell'infanzia	% di scuole dell'infanzia dotate di mensa
FRIULI-VENEZIA G.	287	302	95,0%
TOSCANA	813	955	85,1%
PIEMONTE	910	1.095	83,1%
MARCHE	289	495	58,4%
LIGURIA	167	314	53,2%
SARDEGNA	265	518	51,2%
VENETO	215	609	35,3%
EMILIA ROMAGNA	246	739	33,3%
ABRUZZO	154	474	32,5%
CALABRIA	266	900	29,6%
BASILICATA	64	224	28,6%
LAZIO	306	1.071	28,6%
LOMBARDIA	374	1.331	28,1%
PUGLIA	270	1.003	26,9%
MOLISE	36	135	26,7%
UMBRIA	69	318	21,7%
CAMPANIA	270	1.611	16,8%
SICILIA	213	1.579	13,5%
TOTALE COMPLESSIVO	5.214	13.673	38,1%

Fonte: Elaborazione IRS su dati MIUR

Il secondo elemento di discriminazione in relazione all'accesso o meno ai servizi di refezione scolastica riguarda il tempo scuola: l'orario di funzionamento della scuola dell'infanzia è stabilito in 40 ore settimanali, con possibilità di estensione fino a 50 ore. Le famiglie possono richiedere un tempo scuola ridotto, limitato alla sola fascia del mattino, per complessive 25 ore settimanali¹³. Attualmente le sezioni che funzionano in orario anti-meridiano, dunque con orario settimanale di 25 ore, sono oltre 8.000 (si veda Tab. 5), per un totale di alunni coinvolti pari a 150.000 circa.

Tabella 5 - Alunni e sezioni per tempo scuola nella scuola dell'infanzia a.s. 2017/18*

Tempo scuola	25 ore	Da 26 a 39 ore	40 ore	Oltre 40 ore
ALUNNI	149.782	112.176	1.038.538	172.149
SEZIONI	8.832	3.295	47.795	8.443
ALUNNI STATALE	106.142	-	758.695	55.825
SEZIONI STATALE	5.535	-	34.986	2.457

(*) SONO ESCLUSE LE SCUOLE DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

Fonte: Elaborazione IRS su dati MIUR

Di fatto dunque i 149.782 bambini che frequentano un tempo scuola ridotto non hanno accesso al servizio mensa proprio perché inseriti nelle sezioni a 25 ore settimanali.

¹³ Decreto Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89, articolo 2.



Il paradosso è che ben il 65% (ovvero 5.764 sezioni)¹⁴ delle 8.832 sezioni a 25 ore settimanali è collocato all'interno di scuole dotate di mensa: pertanto per garantire il servizio di refezione scolastica basterebbe offrire il prolungamento dell'orario scolastico. Naturalmente va tenuto in considerazione che questo richiederebbe anche un aumento del numero degli educatori e degli addetti al servizio.

La terza causa che determina l'esclusione dei bambini dalla refezione scolastica è, come più sopra accennato, la mancata erogazione del servizio in caso di morosità da parte della famiglia. Il rapporto di monitoraggio sul servizio di refezione nelle scuole primarie, elaborato annualmente da Save the Children¹⁵, propone un'analisi delle politiche e delle prassi relative alla mensa scolastica in Italia, con focus sui 45 comuni capoluoghi di provincia con più di 100.000 abitanti. L'analisi, sebbene riferita alla scuola primaria, evidenzia alcuni aspetti che sono assimilabili alle scuole dell'infanzia oggetto del LEP in esame. In particolare, il rapporto evidenzia come, in assenza di una regolamentazione cogente delle politiche relative al servizio di refezione, le amministrazioni comunali possano avvalersi del diritto di rivalsa sui cittadini morosi attraverso l'esclusione dal servizio di mensa dei bambini: dei 45 comuni analizzati, ben 9 prevedono e applicano, in caso di morosità, l'esclusione dei bambini dal servizio, 2 comuni la prevedono ma di fatto non la applicano, e i restanti 34 attivano, invece, le normali procedure di recupero crediti senza rivalersi sugli alunni.

Sulla possibilità di consumare a scuola il pasto domestico la Corte di Cassazione a Sezioni Unite (sentenza 30 luglio 2019, n. 20504) ha chiarito che non sussiste un diritto soggettivo delle famiglie all'auto refezione individuale, ossia alla possibilità di portare il pranzo da casa da consumare nell'orario della mensa e nei locali scolastici.

La decisione riconosce il valore educativo, sociale e solidale della mensa scolastica nell'ambito di un progetto educativo e ribadisce i contenuti dell'autonomia organizzativa delle scuole in termini di indirizzi educativi, programmi e metodi, che non necessariamente debbono essere subordinati alle richieste delle singole famiglie. Dalla citata pronuncia si evince che, ferma restando per le famiglie la possibilità, anche ricorrendo alla giustizia amministrativa, di influire sulle modalità di gestione del servizio mensa, queste sono comunque rimesse all'autonomia organizzativa delle istituzioni scolastiche, tenuto conto delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili.

Dal punto di vista della regolazione della compartecipazione delle famiglie ai costi del servizio mensa, il citato rapporto "(Non) Tutti a mensa 2018" evidenzia la piena discrezionalità di ogni Comune nel determinare la quota a carico delle famiglie. Ne deriva un'ampia disomogeneità territoriale, poiché da Comune a Comune cambiano le tariffe, le agevolazioni e le esclusioni: la tariffa minima prevista (al di là dell'esenzione) varia da 0,3 euro/die a 6 euro/die; la tariffa massima varia da 2,5 euro/die a 7,2 euro/die. Anche la soglia di esenzione, dalla rilevazione riportata nel report, risulta molto variabile e, ai motivi di carattere economico applicati - seppur in modo diverso - da 19 Comuni, si aggiungono esenzioni per composizione del nucleo familiare, per motivi sociali o su richiesta e valutazione dei servizi sociali.

In conclusione, anche per quanto riguarda la definizione dei costi del servizio e dei livelli di compartecipazione, non esiste alcuna regolamentazione e la situazione in Italia presenta numerose disomogeneità.

Assumendo la prospettiva della significatività e della praticabilità del LEP in esame, come argomentata nel corso dell'introduzione del presente lavoro, sono stati presi in considerazione alcuni documenti, atti normativi e pronunce giudiziali.

Il primo riferimento è dato dal IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva¹⁶, che definisce il servizio mensa quale "strumento fondamentale di contrasto alla povertà minorile, a condizione che esso sia una opportunità per tutti i bambini, soprattutto quelli che vivono nelle famiglie più deprivate e a rischio di disagio sociale"¹⁷. Il suddetto Piano, nell'ambito dell'obiettivo specifico "Rafforzare l'influenza del sistema educativo per il contrasto del disagio sociale", prevede tra

14 Dati MIUR relativi all'anno scolastico 2017/2018.

15 Rapporto "(Non) Tutti a mensa 2018. Il servizio di ristorazione scolastica per le scuole primarie in Italia", Save the Children.

16 Il IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2016-2017 è stato adottato con decreto Presidente della Repubblica 31 agosto 2016 (GU Serie Generale n. 267 del 15-11-2016 - Suppl. Ordinario n. 50).

17 Il IV Piano nazionale cit., pag. 30.



le azioni e, in particolare al punto 1.2.3, di “avviare un processo di costruzione delle condizioni per garantire l'accesso universale al servizio di refezione scolastica (livello essenziale delle prestazioni sociali) a partire dal potenziamento di mense scolastiche in aree geografiche caratterizzate da forte disagio socio-economico; l'investimento di adeguate risorse affinché il servizio risulti gratuito per i bambini in condizioni di povertà certificata; la previsione di misure idonee nei casi di morosità incolpevole al fine di garantire il servizio mensa a tutti i bambini; l'applicazione da parte dei comuni di criteri omogenei di compartecipazione dei genitori ai costi; qualità e opportunità educativo-alimentare”.

Il secondo riferimento è relativo alla deliberazione 17/271¹⁸ della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, nella quale si riconosce “il servizio di refezione scolastica quale servizio strumentale diretto ad assicurare la continuità del servizio pubblico essenziale dell'istruzione”, affermando che “non può in alcun modo negarsi l'essenzialità del servizio di refezione scolastica in quanto il tempo mensa è strumentale, o meglio, è oggi una componente fondamentale del diritto all'istruzione pubblica.

Il terzo riferimento è rappresentato dalle pronunce giurisprudenziali¹⁹ in cui la mensa scolastica è qualificata come servizio pubblico, finalizzato a favorire e agevolare la frequenza delle scuole dell'infanzia e primarie.

In conclusione, alla luce degli elementi sopra riportati, la mensa scolastica si configura come un importante strumento di contrasto delle condizioni di svantaggio socio-economico e, al contempo, quale strumento educativo e di socializzazione, nonché quale servizio pubblico essenziale per la promozione della salute e di sani stili di vita.

1.1.2 Le buone prassi europee

Il tema dell'accesso e della qualità delle mense scolastiche in tutte le scuole viene affrontato a livello europeo sul versante della lotta all'**obesità infantile e su quello della povertà infantile**.

Una dieta corretta è alla base di una buona salute. La Direzione generale salute e consumatori della Commissione europea (DG SANCO) ha promosso una strategia su problemi di salute legati all'alimentazione, al sovrappeso e all'obesità²⁰. Ha inoltre realizzato, quali strumenti di attuazione, una Piattaforma d'azione su dieta, attività fisica e salute²¹ e un High Level Group sull'alimentazione e l'attività fisica²². Ancora, a febbraio 2014, gli Stati membri dell'UE hanno adottato un piano d'azione sull'obesità infantile per il periodo 2014-2020²³ e nel maggio 2014 il direttore generale dell'Organizzazione mondiale della sanità ha istituito una commissione sulla fine dell'obesità infantile²⁴.

Sul versante della povertà infantile, la Commissione e il Parlamento europeo stanno predisponendo un Piano di azione sul tema della protezione dei diritti dei bambini, in particolare dei più vulnerabili, denominato **Child Guarantee for vulnerable children**²⁵. Lo studio è volto ad assicurare che tutti i bambini possano disporre dei servizi essenziali, articolati su quattro aree di intervento relative all'accesso alle cure mediche, all'istruzione, a una casa dignitosa e a una **sana alimentazione**. I contenuti specifici sono ancora in corso di elaborazione.

Prassi significative

- Svezia e Finlandia²⁶ sono gli unici Paesi che già da tempo offrono pasti scolastici gratuiti a tutti i bambini in ogni anno della scuola primaria e delle scuole dell'infanzia, indipendentemente dal reddito dei genitori o dall'orario scolastico. I pasti sono regolati dalla legge sull'istruzione e sono interamente finanziati dal Governo; seguono la dieta nazionale e specifiche linee guida: a tutti i bambini viene offerto un piatto caldo, buffet

18 Deliberazione 17/271 approvata nella seduta del 28 settembre 2017.

19 Consiglio di Stato sentenza 5 novembre 2012, n.5589 e Tar Toscana sentenza 11 aprile 2013, n. 559.

20 http://ec.europa.eu/health/archive/ph_determinants/life_style/nutrition/documents/nutrition_wp_en.pdf.

21 http://ec.europa.eu/health/nutrition_physical_activity/platform/index_en.htm.

22 http://ec.europa.eu/health/nutrition_physical_activity/high_level_group/index_en.htm.

23 http://ec.europa.eu/health/nutrition_physical_activity/docs/childhoodobesity_actionplan_2014_2020_en.pdf.

24 <http://www.who.int/dietphysicalactivity/end-childhood-obesity/en/>.

25 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1428&langId=en>.

26 School Food Trust (2008). The provision of school food in 18 countries. <https://www.eufic.org/en/healthy-living/article/school-lunch-standards-in-europe#ref3>



di insalate, pane e una bevanda, adeguati dal punto di vista nutrizionale. Viene inoltre incoraggiato un approccio pedagogico al consumo dei pasti: sebbene non sia una politica ufficiale, in Svezia e Finlandia il concetto di “pranzo pedagogico” è ben consolidato. Gli insegnanti mangiano insieme ai bambini e usano questa opportunità per far apprendere loro il valore del cibo e della salute. Le mense scolastiche vengono valutate attraverso uno strumento di rilevazione somministrato *online* alle famiglie.

- In altri Paesi, tra cui Norvegia, Danimarca, Paesi Bassi e Belgio, la scelta è opposta: non è previsto un sistema obbligatorio di fornitura dei pasti scolastici e le scuole permettono ai bambini di portare il pranzo al sacco. È un sistema che non attribuisce al pasto una funzione pedagogica e che mantiene e rende evidenti le differenze di status socio-economico.
- In Irlanda, al fine di favorire il successo scolastico degli alunni in condizione di vulnerabilità, è stato istituito il programma *School Meals* che finanzia la fornitura dei pasti ai bambini in età scolare attraverso due schemi: a) Il Programma nazionale - inserito nella legge del *welfare* sociale, gestito dalle autorità locali e cofinanziato dal dipartimento della Protezione sociale - che mira a fornire cibo regolare e nutriente ai bambini che non hanno accesso a cibo di buona qualità. Le autorità locali possono farsi sovvenzionare dal Governo centrale il 50% del costo per i soli bambini che presentano tale caratteristica. b) Il Programma locale, istituito per sostenere le mense scolastiche in aree particolarmente svantaggiate che operano al di fuori del Programma nazionale.
- Il sistema del Regno Unito è vario e decentralizzato²⁷. L'uso di pasti 'al sacco' è diffuso nei nidi (si stima che tra il 39% e il 49% dei nidi utilizzino solo i pasti portati da casa). Nelle scuole elementari recentemente è stata introdotta una misura di *welfare* volta a favorire l'accesso gratuito universale alla mensa, cosa che ha portato a una frequenza molto più elevata tra i bambini appartenenti a tutte le fasce di reddito.

Tre elementi emergono dalle esperienze osservate:

- la mensa scolastica non è un servizio diffuso in Europa e in due soli casi è offerto con certezza gratuitamente, a prescindere dal reddito. Il concetto di universalismo selettivo, o non è presente o è articolato in modo estremamente differenziato per fascia di età e per condizione economica;
- un elemento che accomuna alcuni Paesi è la scelta di considerare il pasto scolastico come uno strumento di lotta alla povertà infantile e alla povertà educativa, capace di favorire la crescita e l'apprendimento dei bambini più vulnerabili;
- alcune delle esperienze nordiche analizzate presentano un approccio che qualifica il momento del pasto come opportunità pedagogica ed educativa. Questo però rischia di essere vanificato da scelte che prevedono il consumo dei pasti al sacco negli spazi scolastici.

1.2 Proposta per la realizzazione di un percorso incrementale di implementazione del LEP

Principali fonti relative ai diritti di cui è espressione il LEP

Fonti internazionali	Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza Gli Stati parte riconoscono il diritto del fanciullo all'educazione (articolo 28 paragrafo 1). Gli Stati parte riconoscono il diritto del minore di godere del miglior stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione (...) e si sforzano di garantire l'attuazione integrale del summenzionato diritto e in particolare adottano ogni adeguato provvedimento per (...) lottare contro la malattia e la malnutrizione (articolo 24 paragrafi 1 e 2).
-----------------------------	---

²⁷ School Food Trust (2008) *ibidem*.



Fonti europee	Raccomandazione della Commissione europea C(2017)2600 del 26 aprile 2017 sul Pilastro europeo dei diritti sociali, concernente i diritti all'educazione e cura della prima infanzia²⁸. Raccomandazione della Commissione europea 2013/112/UE del 20 febbraio 2013, "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale"²⁹. Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Barcellona, 15 e 16 marzo 2002, C/02/930³⁰.
Fonti nazionali	Legge 13 luglio 2015, n. 107 "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti". Decreto legislativo 7 aprile 2017, n. 65 "Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107". IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, adottato con decreto Presidente della Repubblica 31 agosto 2016.

Come si evince da quanto fino a qui presentato, il principale nodo che l'implementazione del LEP in esame dovrebbe sciogliere riguarda il riconoscimento dell'accesso alla refezione scolastica come servizio essenziale e non più come servizio a domanda individuale, da tutelare per garantire il diritto all'educazione, all'istruzione e alla salute, con particolare riferimento alle fasce di popolazione in condizione di svantaggio socio-economico.

E in questa direzione si sono mosse due proposte di legge, ormai decadute: la prima, presentata alla Camera ad aprile 2014 - "Disposizioni per garantire l'eguaglianza nell'accesso dei minori ai servizi di mensa scolastica" (AC2308) - nella quale all'articolo 1 si affermava che "Il diritto al servizio di mensa scolastica costituisce un livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione e in attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo"; la seconda, depositata in Senato ad agosto 2015 - "Disposizioni in materia di servizi di ristorazione collettiva" - che all'articolo 5 prevedeva che "I servizi di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, in quanto contribuiscono a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla salute, all'assistenza e all'istruzione, sono considerati servizi pubblici essenziali, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 12 giugno 1990, n. 146".

In considerazione di quanto sopra evidenziato in relazione alle cause del mancato accesso dei bambini alle mense scolastiche – e coerentemente con quanto stabilito dal IV Piano di azione per l'infanzia³¹ – una volta

28 Pilastro 11 A – I bambini hanno diritto all'educazione e cura della prima infanzia a prezzi accessibili e di qualità. Il pilastro stabilisce che tutti i bambini hanno diritto a un'ECEC (Early Childhood Education and Care) di buona qualità. L'ECEC è inteso come qualsiasi accordo regolamentato che fornisca istruzione e assistenza per i bambini dalla nascita all'obbligo scolastico, indipendentemente dall'impostazione, i finanziamenti, gli orari di apertura o il contenuto del programma che include l'assistenza al centro e familiare; fornitura privata e finanziata con fondi pubblici; prestazioni prescolari e pre-primarie.

29 2.2. L'accesso a servizi di qualità a un costo sostenibile. Ridurre le disuguaglianze sin dalla più tenera età investendo nei servizi di educazione e accoglienza per la prima infanzia. Sfruttare ulteriormente il potenziale dei servizi di educazione e accoglienza per la prima infanzia in materia di inclusione sociale e di sviluppo, facendone un investimento sociale volto limitare, grazie a un intervento precoce, le disuguaglianze e le difficoltà di cui soffrono i minori svantaggiati: creare servizi di educazione e accoglienza per la prima infanzia inclusivi e di qualità; vigilare affinché siano a costi sostenibili e adeguati alle esigenze delle famiglie; sensibilizzare i genitori ai vantaggi dei servizi di educazione e accoglienza per la prima infanzia, sia per i figli che per loro stessi; utilizzare questi servizi come un mezzo per individuare tempestivamente i problemi fisici o psicologici insorti nell'ambiente scolastico o familiare, nonché le esigenze specifiche o gli eventuali abusi.

30 Cfr. l'articolo 32 delle Conclusioni C/02/930: gli Stati membri dovrebbero rimuovere i disincentivi alla partecipazione femminile alla forza lavoro e sforzarsi per fornire, entro il 2010, conformemente ai modelli di offerta di cure, un'assistenza all'infanzia per almeno il 90% dei bambini di età compresa fra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico e per almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni.

31 Obiettivo specifico "Rafforzare l'influenza del sistema educativo per il contrasto del disagio sociale", azione 1.2.3..



definita la ristorazione scolastica quale servizio pubblico essenziale, superando l'attuale caratteristica di servizio a domanda individuale, andrebbero ulteriormente definiti e regolati:

- a) la copertura dei costi per il 50% a carico della fiscalità generale;
- b) l'introduzione di fasce di esenzione e compartecipazione proporzionali ai livelli di reddito su base ISEE, omogenei a livello nazionale;
- c) la previsione di misure idonee a garantire la copertura dei costi e quindi l'accesso alla mensa anche nei casi di morosità da parte delle famiglie (per esempio lo stanziamento di un fondo dedicato).

Tabella 6 - Schema della proposta di implementazione del LEP

FASE 1. Inquadramento del LEP in una norma primaria che preveda anche gli <i>step</i> successivi
FASE 2. Implementazione delle azioni necessarie all'estensione dell'offerta del servizio
FASE 3. Strutturazione di misure idonee a garantire l'accesso alla mensa da parte dei bambini
FASE 4. Monitoraggio e valutazione

1.2.1 Fattibilità sociale

Dal punto di vista degli attori coinvolti da questo LEP, un particolare elemento di complessità, già sopra richiamato, riguarda l'attuale configurazione amministrativa e organizzativa delle scuole per l'infanzia, la cui titolarità è in capo allo Stato o ai Comuni.

Infatti, le scuole dell'infanzia si distinguono nelle tre seguenti categorie:

- **scuole statali:** dipendono dal MIUR per quanto riguarda la gestione dell'organico, utilizzano strutture di proprietà dello Stato o del Comune; costituiscono all'incirca il 55% delle scuole complessive;
- **scuole comunali:** l'organico è dipendente dal Comune e anche le strutture sono di proprietà comunale; costituiscono il 6,3% del totale³²;
- **scuole paritarie private:** l'organico è gestito da enti privati e utilizzano strutture private; costituiscono il 37,8% del totale.

In questo quadro, va sottolineato che la refezione scolastica è in capo agli enti locali, sia per quanto concerne le scuole statali sia per quelle comunali, mentre risulta in capo all'ente gestore per le scuole paritarie private.

In relazione all'attuazione del LEP così come definito, dunque, uno degli elementi fondamentali da considerare è la titolarità del servizio di mensa scolastica in capo ai Comuni, che dunque ne definiscono autonomamente l'articolazione organizzativa, le tariffe e le modalità di compartecipazione economica da parte delle famiglie.

Un ulteriore elemento significativo è rappresentato dalla scarsa domanda di questo servizio da parte dei cittadini, soprattutto in alcune aree del Paese e in particolare in relazione alla fascia di età considerata 3-6 anni, per la quale spesso la mensa scolastica non è ritenuta dalle famiglie utile o necessaria.

Questa considerazione trova le sue origini da una parte nella difficoltà per le famiglie di assumersi i costi aggiuntivi per usufruire del servizio, dall'altra in una scarsa adesione da parte delle stesse a un modello di tipo scolastico con orari a tempo pieno e pasto a scuola, anche in età prescolare. Siamo di fronte a un ostacolo di tipo culturale, che influisce molto sulla decisione dei Comuni di mettere in campo l'offerta della mensa scolastica per i bambini della fascia di età 3-6 anni. Le amministrazioni comunali, infatti, trattandosi di un servizio a domanda individuale, lo offrono solo in presenza di un'effettiva domanda da parte dei cittadini. Spesso questo processo innesca un circolo vizioso che sfocia nella mancata disponibilità del servizio.

Ne deriva che solamente il passaggio da servizio a domanda individuale a livello essenziale, può garantire la concreta introduzione della refezione scolastica, secondo il criterio dell'universalismo selettivo, per i bambini della fascia di età 3-6 anni, da parte degli enti locali.

³² Cfr legge 10 marzo 2000, n. 62.

1.2.2 Fattibilità tecnica: competenze e risorse disponibili e attivabili

Guardando dunque alla possibile configurazione della *governance* relativa all'introduzione del LEP, il quadro dei ruoli e delle responsabilità vede la presenza di diversi soggetti e livelli istituzionali, che, complessivamente e in forma integrata, devono concorrere alla sua realizzazione.

Di seguito una scheda sinottica illustrativa degli attori da coinvolgere e dei corrispondenti ruoli e compiti.

Tabella 7 – Soggetti, ruoli e competenze

Soggetti	Ruoli e competenze
Ministero dell'economia e delle finanze (decreto legislativo 300/99)	Esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di politica economica, politica finanziaria e di bilancio, in relazione alla programmazione degli investimenti pubblici, coordinamento della spesa pubblica e verifica dei suoi andamenti (...)
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (decreto legislativo 300/99)	Al ministero sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di istruzione scolastica e istruzione superiore, di istruzione universitaria, di ricerca scientifica e tecnologica
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	Esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di politiche sociali. In particolare esercita le competenze relative alle politiche per la lotta alla povertà e l'attuazione della disciplina in materia d'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE)
Conferenza Unificata (decreto legislativo 281/97, articolo 8)	Partecipa ai processi decisionali che coinvolgono materie di competenza dello Stato e delle Regioni, al fine di favorire la cooperazione tra l'attività statale e il sistema delle autonomie, esaminando le materie e i compiti di comune interesse, svolgendo anche funzioni consultive
Enti locali	Il Comune deve garantire locali conformi alle norme tecniche per l'edilizia scolastica e fornire un servizio di mensa che garantisca un pasto di qualità nel rispetto delle norme igienico sanitarie. Può gestire il servizio direttamente oppure appaltarlo a imprese private ³³
Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI)	Obiettivo fondamentale dell'ANCI è rappresentare e tutelare gli interessi dei Comuni di fronte a Parlamento, Governo, Regioni, organi della Pubblica Amministrazione, organismi comunitari, Comitato delle Regioni e ogni altra istituzione che eserciti funzioni pubbliche di interesse locale. L'ANCI è di fatto l'interlocutore individuato nel tempo da tutti i governi nazionali per rappresentare la realtà degli enti locali
Sindacati confederali (CGIL, CISL, UIL)	Unione paritetica fra i tre sindacati confederali italiani CGIL, CISL e UIL, nata il 3 luglio 1972. I rappresentanti dei Sindacati confederali siedono, fra le altre cose, presso l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e l'Osservatorio nazionale sulla famiglia, contribuendo alla determinazione delle politiche nazionali.

³³ All'istituto scolastico spetta invece garantire, durante il tempo dedicato al servizio di mensa, l'assistenza educativa mediante il personale docente e l'assistenza materiale attraverso il personale ausiliario.



Si evidenzia che, nel momento in cui si scrive, l'istruzione è una delle materie al centro del dibattito sorto intorno a una proposta di legge sull'autonomia regionale³⁴ che, se dovesse essere approvata, potrebbe condurre all'introduzione di un ulteriore livello decisionale e applicativo nella configurazione istituzionale qui presentata, in particolare legata al decentramento della gestione del personale scolastico.

1.2.3 Fattibilità organizzativa e amministrativa: struttura e relazioni di governance coerenti, agibilità dell'iniziativa rispetto al contesto istituzionale, alla normativa e ai processi amministrativi

Per quanto riguarda il percorso concreto di implementazione del LEP, questo dovrebbe procedere attraverso i passaggi schematizzati nella tabella seguente:

Tabella 8 - Azioni necessarie per l'implementazione del LEP

Fasi	Azioni	Soggetti da coinvolgere
Fase 1 Inquadramento del LEP in una norma nazionale	1.1 Proposta di legge ordinaria che definisca la mensa scolastica come servizio essenziale per le scuole dell'infanzia, escludendolo dai servizi pubblici a domanda individuale ³⁵ e che preveda la copertura dei costi per il 50% a carico della fiscalità generale secondo criteri da individuare con separato decreto	Parlamento, Commissioni parlamentari
Fase 2 Implementazione delle azioni necessarie all'estensione dell'offerta del servizio	2.1 Definizione dei criteri attraverso i quali ripartire tra Stato, Regioni e Città i costi relativi al 50% della fiscalità generale e stanziamento di risorse aggiuntive per l'implementazione del LEP	Ministero dell'economia e delle finanze e Conferenza Unificata
	2.2 Ampliamento dell'organico per la copertura del tempo mensa per le sezioni a tempo ridotto e per le sezioni che non ne usufruiscono	Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per scuole a titolarità statale Enti locali per scuole a titolarità comunale
	2.3 Dotazione strutturale di mense e centri cucina, che afferiscano alle scuole dell'infanzia che ne sono privi	Regioni o Enti locali
	2.4 Implementazione dei servizi necessari per l'erogazione della mensa (centri cucine, ufficio diete, ufficio rette)	Regioni o Enti locali

³⁴ Il tema del riconoscimento di maggiori forme di autonomia alle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, si è imposto al centro del dibattito a seguito delle iniziative intraprese da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna nel 2017. Dopo aver sottoscritto tre accordi preliminari con il Governo a febbraio 2018, su richiesta delle tre Regioni, il negoziato è proseguito ampliando il quadro delle materie da trasferire rispetto a quello originariamente previsto. Nella seduta del 14 febbraio 2019, il Ministro per gli Affari regionali ha illustrato in Consiglio dei ministri i contenuti delle intese da sottoporre alla firma. Nel frattempo altre regioni hanno intrapreso il percorso per la richiesta di condizioni particolari di autonomia.

³⁵ Ai sensi del decreto ministeriale 31 dicembre 1983 - Individuazione delle categorie di servizi pubblici a domanda individuale.



Fase 3 Strutturazione di misure idonee a garantire l'accesso alla mensa dei bambini	3.1 Definizione di standard relativi alla tariffazione e alla compartecipazione economica dei cittadini	Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca Conferenza Unificata Ministero del lavoro e delle politiche sociali Sindacati confederali
	3.2 Stanziamento di un fondo per la copertura dei costi nei casi di morosità	Ministero dell'economia e delle finanze
	3.3 Regolazione dei requisiti e delle modalità applicative di utilizzo del fondo, nonché definizione di linee guida per gli enti locali in ordine alla individuazione di strategie che favoriscano il contenimento e il superamento progressivo delle situazioni di morosità (accompagnamento all'utilizzo dell'ISEE, sportelli informativi, etc.)	Ministero del lavoro e delle politiche sociali Conferenza Unificata
Fase 4 Monitoraggio e valutazione	4.1 Monitoraggio dell'implementazione strutturale e di servizi necessari all'erogazione del servizio e della relativa fruizione da parte degli alunni	Enti locali Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ANCI
	4.2 Monitoraggio relativo all'utilizzo del Fondo per i casi di morosità	Enti locali Ministero del lavoro e delle politiche sociali ANCI

Come si evince da tale quadro, i passaggi sono molteplici e impegnativi, anche dal punto di vista organizzativo ed economico.

Ferma restando la necessità di inquadrare il LEP entro una norma nazionale, la sua applicazione potrebbe anche essere prevista in una prospettiva incrementale.

A tal fine, potrebbero essere presi in considerazione due percorsi alternativi: uno, maggiormente coerente con quanto espresso dal IV Piano di azione per l'infanzia, prevede la concentrazione di risorse e interventi nelle aree territoriali in cui la presenza del servizio di mensa scolastica è minore, quali in particolare le regioni del Sud e le isole; l'altro, per il quale si ipotizza una maggiore fattibilità, consiste nel cominciare a garantire il diritto a usufruire del servizio mensa a quei bambini che frequentano sezioni a tempo ridotto all'interno di scuole o poli per l'infanzia già dotati di mensa. Questo passaggio, propedeutico a una successiva estensione, potrebbe garantire un graduale incremento del numero di bambini che hanno accesso alla mensa, senza che sia necessaria la dotazione di strutture aggiuntive.

In entrambi i casi, si tratta di passaggi operativi propedeutici a implementare la dotazione di organico, strutture e servizi necessari a garantire il servizio mensa come diritto per tutti i bambini che frequentano la scuola dell'Infanzia.



1.2.4 Fattibilità economica: presenza e reperibilità delle risorse economiche necessarie per rendere realizzabile l'idea proposta

Per quanto riguarda la fattibilità economica relativa all'introduzione del LEP, si riporta quanto segue:

Situazione attuale

- **Risorse che i Comuni dedicano ai servizi di mensa scolastica³⁶: 2.075.599.093,21** di euro sull'esercizio 2017 (comprensivi dei servizi di refezione scolastica per tutte le scuole dei diversi gradi). Non sono invece compresi i costi di refezione nei servizi socio-educativi per la prima infanzia³⁷ che – all'interno dei bilanci comunali – ricadono all'interno della spesa sociale;
- **Risorse complessivamente dedicate dai Comuni all'istruzione prescolastica³⁸: 1.169.014.290,03** di euro sull'esercizio 2017;

Elementi utili per l'incremento del LEP

- **Costo complessivo di un pasto a bambino**, comprensivo di tutti i costi correlati: **tra i 5 ai 7 euro³⁹**, secondo la specificità territoriale.
- Bambini che frequentano le scuole dell'infanzia pubbliche (statali e comunali)⁴⁰: **poco più di un milione**.
- **Costo complessivo dei servizi mensa: tra i 5 e i 7 milioni al giorno**, corrispondente a 1 – 1,5 miliardi l'anno (considerando un tetto di 200 giornate annue), da coprire per il 50% con la fiscalità generale e per il 50% dalle famiglie, secondo i criteri dell'universalismo selettivo.
- **Costo per l'incremento del LEP: 250 – 350 milioni annui** (attualmente **i bambini che non usufruiscono del servizio mensa** sono pari a **circa 250.000**), da coprire per il 50% con la fiscalità generale e per il 50% dalle famiglie.
- **Personale necessario al potenziamento dell'organico per garantire la fruizione del servizio: più di 9.000 docenti** (si stima⁴¹ che, almeno per il passaggio delle sezioni a tempo ridotto (25 ore) a tempo normale (40 ore), sia necessario un incremento di un docente per ogni sezione, a prescindere dagli alunni iscritti. Il passaggio delle 8.832 sezioni che attualmente prevedono 25 ore settimanali a un tempo normale richiederebbe il medesimo numero di docenti aggiuntivi. A queste si aggiungono inoltre, almeno parzialmente, le 3.295 sezioni che prevedono un tempo scuola tra le 26 e le 39 ore).
- **Costo previsto per l'assunzione di un'unità di personale docente: circa 40.000/annui** (nel 2018 è stato presentato un emendamento – poi non approvato – alla legge di bilancio per l'assunzione di circa 2.000 docenti precari come potenziamento per le scuole dell'infanzia, che fornisce un dato rilevante in merito alla quantificazione economica di tale operazione: si prevedeva infatti un costo pari a circa 40.000 euro/annui per docente, quindi una spesa pari a 80 milioni di euro annui).
- **Costo per l'assunzione del personale docente necessario: circa 360 milioni**.
- **Costo complessivo per l'incremento del LEP: tra i 600 e i 700 milioni**, di cui una quantità variabile a carico delle famiglie.
- Il decreto legislativo 65/2017 a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181 lettera e) della legge 13 luglio 2015, istituisce (articolo 12) un Fondo strutturale per l'attuazione del Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del sistema integrato di educazione e di istruzione 0-6 e individua le quote da destinare nel triennio 2017-2019. Lo stanziamento – ripartito in **209 milioni per il 2017, 224 milioni per il 2018 e 239 milioni a partire dal 2019** – è da utilizzare con l'intento di intervenire (articoli 8 e 12), tra l'altro, su interventi di edilizia (ristrutturazione, adeguamenti, nuovi edifici) proprio a favore dell'effettiva costruzione o adeguamento dei nuovi Poli per l'Infanzia.

36 Fonte: Banca Dati Amministrazioni Pubbliche, Prospetto delle spese di bilancio dei Comuni per missioni, programmi e macro-aggregati – esercizio finanziario 2017.

37 Nonostante il decreto di istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni (decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65), al momento attuale i servizi socio-educativi per la prima infanzia rivolti alla fascia 0-3 anni (nidi e micro-nidi, sezioni primavera e servizi integrativi quali spazi gioco, centri per bambini e famiglie e servizi educativi in contesto domiciliare) sono di competenza degli enti locali e ricadono all'interno del sistema dei servizi sociali.

38 Fonte: Banca Dati Amministrazioni Pubbliche, Prospetto delle spese di bilancio dei Comuni per missioni, programmi e macro-aggregati – esercizio finanziario 2017.

39 Stima ANCI e stima MIUR a partire da implementazione PON per la scuola.

40 Rispetto al numero di iscritti e alla ripartizione tra scuole dell'infanzia statali e paritarie si veda la Tab. 2.

41 Stima MIUR.



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

Capitolo 2

**Numero posti autorizzati in nido o micro-nido per almeno
il 33% della popolazione target 0-36 mesi, con costi di
funzionamento coperti, almeno per il 50%, dalla fiscalità
generale e con costi di compartecipazione in base al criterio
dell'universalismo selettivo**

Capitolo 2. Numero posti autorizzati in nido o micro-nido⁴² per almeno il 33% della popolazione target 0-36 mesi, con costi di funzionamento coperti, almeno per il 50%, dalla fiscalità generale e con costi di compartecipazione in base al criterio dell'universalismo selettivo

La proposta di LEP discussa nel Tavolo di lavoro, basata sui contenuti del documento di proposta pubblicato da AGIA nel marzo 2015, è la seguente:

“Un nido o un micro-nido pubblico come servizio universale per tutte le persone di minore età di età compresa tra 0 e 36 mesi (ogni tot abitanti), con costi di funzionamento coperti, almeno per il 50%, dalla fiscalità generale e con costi di compartecipazione in base al criterio dell'universalismo selettivo”.

Il percorso di approfondimento svolto ha successivamente suggerito la formulazione presentata nel titolo, per le ragioni che saranno argomentate nelle prossime pagine.

In premessa, appare opportuno sottolineare che il LEP, nella sua formulazione finale, ha assunto come priorità strategica la definizione di un obiettivo raggiungibile in termini di praticabilità e quindi di fattibilità tecnica ed economica, nella consapevolezza, tuttavia, che l'auspicato passaggio dell'offerta di asili nido da servizi a domanda individuale a essenziali, richiede l'assunzione di un obiettivo di lungo periodo che miri alla sua evoluzione in senso universale.

L'obiettivo di copertura del 33% costituisce, pertanto, un primo *step* di implementazione e pone le basi per una successiva evoluzione, nella logica dell'incrementalità, in un LEP del primo tipo, ossia la definizione di una prestazione certa ed esigibile per tutti i bambini nella fascia di età 0-36 mesi.

2.1 Significatività e praticabilità

2.1.1 Valore del problema

Il tema del sistema educativo nei primi anni di vita ha assunto in questi ultimi anni grande rilevanza, come si evince anche dal IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2016-2017⁴³, che sottolinea l'esigenza della definizione di livelli essenziali di prestazione dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia per i bambini 0-6 anni come risposta al riconoscimento del diritto all'educazione e come supporto alle famiglie nella ricerca del loro equilibrio tra tempi di vita e di lavoro.

L'importanza di un'educazione per la prima infanzia di alta qualità è stata al centro di riflessioni sulle politiche e sui possibili interventi a favore dello sviluppo dei servizi a essa dedicati, favorendo un'intensa circolazione di idee che ha contribuito a focalizzare l'attenzione su questi servizi e sulla necessità di promuovere attente politiche di sviluppo, non solo quantitativo ma anche qualitativo. L'Unione europea presta crescente attenzione alle politiche per l'infanzia, sollecitando i Paesi membri a investire su servizi dedicati. Da questo interesse derivano le determinazioni dei Consigli europei di Lisbona (2000) e di Barcellona (2002), che ispirano la possibilità di definizione e di implementazione di un LEP sugli asili nido.

Studi comparativi⁴⁴ realizzati negli ultimi anni a livello internazionale hanno dimostrato che l'accesso a *Servizi per l'educazione e la cura della prima infanzia* di alta qualità (ECEC - *Early Childhood Education and Care*) può avere un impatto importante e duraturo sullo sviluppo dei bambini, sui loro risultati scolastici e sulle prospettive di accesso al mercato del lavoro. La disponibilità di servizi ECEC, economicamente accessibili e di alta qualità, può favorire anche la partecipazione dei genitori al mercato del lavoro.

42 Il micro-nido è un servizio socio-educativo per la prima infanzia e si differenzia dal nido per minore capacità di accoglienza e per alcuni parametri strutturali. Svolge anche servizio di mensa e di riposo. Può ospitare fino a un massimo di 24 bambini, dai tre mesi ai tre anni. Il micro-nido può essere realizzato anche in un appartamento, purché destinato esclusivamente a questo servizio, o in azienda. I requisiti strutturali e organizzativi sono definiti da leggi regionali.

43 Approvato con decreto Presidente della Repubblica del 31 agosto 2016, pubblicato sulla GU 267 del 15.11.2016 Suppl. ordinario n. 50.

44 Una sintesi è desumibile da questa pubblicazione in Italiano: Eurydice e Indire, *Educazione e cura della prima infanzia: una sintesi delle politiche e delle pratiche in Europa, 2015*



Figura 1 – Definizione di educazione e cura della prima infanzia (ECEC – Early Childhood Education and Care)

Definizione di educazione e cura della prima infanzia (ECEC - Early Childhood Education and Care)

Servizio offerto ai bambini dalla nascita all'istruzione primaria soggetto a un quadro di regolamentazione nazionale, ossia al rispetto di una serie di regole, di standard minimi e/o di procedure per l'accreditamento. Il servizio comprende:

- il servizio primato, pubblico e del volontariato;
- il servizio presso centri e a domicilio (presso il domicilio di chi offre servizio).

Fonte: Eurydice, 2015

La Commissione europea afferma che “l'educazione e la cura della prima infanzia costituiscono la base essenziale per il buon esito dell'apprendimento permanente, dell'integrazione sociale, dello sviluppo personale e della successiva occupabilità”⁴⁵. L'ECEC è inteso come qualsiasi accordo regolamentato che fornisce educazione e assistenza ai bambini dalla nascita all'obbligo scolastico, indipendentemente dall'impostazione, dai finanziamenti, dagli orari di apertura o dal contenuto del programma.

L'accesso universale a servizi ECEC inclusivi e di alta qualità rappresenta un vantaggio per tutti. La prima infanzia è la fase in cui l'educazione può ripercuotersi in modo più duraturo sullo sviluppo dei bambini e contribuire a invertire le condizioni di svantaggio. L'ECEC si rivela dunque particolarmente vantaggioso per i bambini socialmente disagiati e le relative famiglie, inclusi gli immigrati e le minoranze.

Il Tavolo di lavoro che ha redatto il documento di proposta pubblicato da AGIA nel marzo 2015 sottolineava che “l'ambito educativo e dell'istruzione riveste un ruolo centrale nella CRC, attraverso gli articoli 28 e 29: scuola sin dalla prima infanzia, educazione, istruzione, rispetto della dignità dei bambini, rispetto dei principi della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo sia nell'insegnamento che nell'azione stessa dell'educazione”.

Ancora, il IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva delinea alcune direzioni da seguire per quanto riguarda il sistema educativo 0-6:

- il sistema educativo integrato 0-6 non può più essere considerato un servizio a domanda individuale, anche nel segmento iniziale 0-3;
- i livelli essenziali di prestazione sono finalizzati a garantire un'offerta formativa di qualità, indipendentemente dalla provenienza socio-culturale e territoriale di ogni bambino;
- l'essenzialità dei livelli di prestazione da assicurare deve tendenzialmente riferirsi a tutti gli aspetti determinanti la qualità dell'offerta formativa: ambienti educativi, qualità della progettazione educativa e dell'organizzazione didattica, dimensionamento e rapporti numerici, professionalità degli operatori (formazione iniziale e in servizio), rapporto di lavoro (stabilità, profili educativi specifici, orari), processi di valutazione di sistema;
- a tutti i territori devono essere assicurate le risorse pubbliche necessarie a garantire i livelli essenziali di prestazione.

Il percorso che ha previsto l'aggiornamento del documento di proposta promosso dall'AGIA nel 2015 ha preso le mosse da questo quadro di riferimento, nonché dal decreto legislativo 7 aprile 2017, n. 65 “Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni”, con il quale si è inteso conferire continuità al sistema di educazione e di istruzione che afferivano a due separati ministeri.

⁴⁵ Comunicazione 17 febbraio 2011 COM(2011) 66, Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori.



2.1.2 Le buone prassi europee

Il principale riferimento in questa materia è il **Pilastro europeo dei diritti sociali (EPSR): il Principio 11, in particolare, è dedicato al diritto all'istruzione e alla cura della prima infanzia a prezzi accessibili (ECEC) di buona qualità.**

Tra le ragioni che rendono urgente l'azione volta al potenziamento dei servizi per la primissima infanzia e la loro accessibilità vi sono le richieste europee, formulate attraverso raccomandazioni specifiche per Paese.

L'Italia, **nel 2017**, è stata destinataria di una raccomandazione relativa **all'accessibilità ai servizi per la prima infanzia: "l'accesso a servizi di assistenza a prezzi accessibili (per i bambini e gli anziani) resta limitato, con ampie disparità regionali"**⁴⁶. **Nel 2018** ha ricevuto una raccomandazione che richiede al Paese di **estendere la copertura delle strutture di assistenza all'infanzia**⁴⁷.

Un'ulteriore raccomandazione agli Stati membri è stata rivolta dal Consiglio dell'Unione europea il 22 maggio 2019: il Consiglio ha raccomandato di migliorare l'accessibilità ai sistemi di educazione e cura di alta qualità della prima infanzia, a costi sostenibili e inclusivi; di sostenere la professionalizzazione del personale addetto; di potenziare lo sviluppo di curricula per i primi anni così da poter rispondere agli interessi dei bambini, favorire il loro benessere e soddisfare i bisogni e il potenziale unici di ciascun bambino, compresi quelli con bisogni educativi speciali; di promuovere un monitoraggio e una valutazione trasparenti; di mirare a garantire un finanziamento adeguato e un quadro giuridico per l'offerta di servizi di educazione e cura della prima infanzia; di incrementare gradualmente gli investimenti nell'educazione e nella cura della prima infanzia, ponendo l'accento sulla disponibilità, sulla qualità e sulla sostenibilità dei costi, anche sfruttando, ove appropriato, le opportunità di finanziamento offerte dai fondi strutturali e d'investimento europei⁴⁸.

Uno studio di recente pubblicazione⁴⁹ ha messo in evidenza che l'Italia ha in parte attuato le raccomandazioni di cui era stata destinataria: infatti il decreto legislativo 65 del 2017 ha introdotto il sistema integrato 0-6 anni. Tuttavia, nello studio citato l'Italia risulta fra i Paesi che hanno un impianto totalmente separato, dato che non ci sono ancora linee guida educative uniche per tutto il periodo e la gestione del sistema, a parte alcuni aspetti educativi e finanziari, rimane in capo a due soggetti diversi – Ministero dell'istruzione e Regioni – per le due fasce di età (0-3 e 3-6). Inoltre, i bambini trascorrono le due fasi del percorso precedente la scolarizzazione in strutture organizzative separate.

Disponibilità dei servizi per la prima infanzia

Vista la rilevanza del ruolo svolto dai servizi ECEC, nel Consiglio europeo di Barcellona del 2002 gli Stati hanno concordato l'obiettivo, da raggiungere entro il 2010, di un tasso di copertura pari ad almeno il 33% dei bambini sotto i tre anni di età, senza specificare se si tratta di servizi per un limitato numero di ore (fino a 29) o servizi 'a tempo pieno' (per almeno 30 ore settimanali, equivalenti a sei ore dal lunedì al venerdì).

Dai dati EU-SILC (European Statistics on Income and Living Conditions) emerge che tale risultato si è quasi raggiunto a livello medio europeo **solo nel 2016**:

- il 32,9% dei bambini aventi meno di tre anni è iscritto in servizi ECEC, con notevoli differenze da un Paese europeo all'altro: in alcuni Paesi come Danimarca, Paesi Bassi e Portogallo è stata raggiunta la copertura del 50%, in altri ci si è fermati al 10% (Grecia, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia). L'Italia si colloca attorno al 24%;
- se si considerano i servizi 'a tempo pieno', la percentuale in Europa scende al 19,6%, con l'Italia poco sotto la media EU (16,5%).

⁴⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_-_italy-it.pdf.

⁴⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2018-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-italy-it.pdf.

⁴⁸ Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea relativa ai sistemi di educazione e cura di alta qualità della prima infanzia del 29 maggio 2019 (2019/C 189/02).

⁴⁹ Commissione europea, *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe*, 2019, Eurydice Report



Prassi significative

Politiche adottate in Europa per promuovere l'accessibilità ai servizi ECEC per i bambini di età inferiore ai tre anni:

- **aumento del budget** per creare più posti per la primissima infanzia: nel 2017 la **Germania** ha aumentato il suo bilancio di 1,1 miliardi di euro per ampliare i posti e ridurre le disuguaglianze tra i bambini, consentendo alle madri single di tornare al lavoro. Lo stesso è stato fatto in Ungheria, Portogallo, Repubblica Ceca, Regno Unito;
- **crescita del supporto ai gruppi più vulnerabili**: il **Governo olandese** ha investito nel miglioramento della qualità dell'assistenza all'infanzia per stimolarne l'utilizzo da parte di bambini di gruppi vulnerabili, per esempio i migranti (170 milioni di euro per rafforzare l'educazione della prima infanzia e fornire 16 ore di insegnamento a settimana per gli alunni svantaggiati). **In Francia** lo sviluppo dei servizi ECEC è stato incluso nel Piano pluriennale contro la povertà e l'inclusione sociale per creare 275.000 posti rivolti alla fascia di età 0-3 anni. È stato annunciato un programma focalizzato al supporto delle famiglie monoparentali e delle famiglie con bambini con disabilità. **In Irlanda**, sulla base delle raccomandazioni europee, la legge di bilancio 2017 ha ridisegnato il sistema nazionale per rendere i servizi più accessibili e sostenibili economicamente, offrendo al contempo servizi di qualità: è stato istituito il nuovo sistema di assistenza all'infanzia a prezzi accessibili teso anche a ridurre la povertà dei bambini, migliorare i loro risultati scolastici e attivare la partecipazione dei genitori al mercato del lavoro. I bambini iscritti a un asilo nido autorizzato con basso reddito (in particolare percettori di sussidi economici) hanno diritto a un sussidio universale per l'assistenza all'infanzia fino a 20 euro a settimana, per un massimo di 1.040 euro all'anno;
- **crescita di servizi complementari**: in Francia si è avuto un forte incremento delle *assistantes maternelles*, *baby sitter* con una formazione continua specifica, convenzionate con i servizi pubblici statali. Curano da uno a quattro bambini e sono controllate dai servizi pubblici e fortemente sovvenzionate dallo Stato. Sono cresciuti molto anche i *micro-crèche*, ossia i micro-nidi, grazie al fatto che la loro creazione è meno onerosa e possono essere implementati in piccole città e aree rurali che non hanno le risorse per creare un asilo nido di dimensioni standard.

Due elementi emergono dalle esperienze osservate:

- appare opportuno definire il LEP in esame come servizio a tempo limitato o a tempo pieno, ovvero prendere in considerazione entrambi;
- appare altresì opportuno accrescerne l'accessibilità attraverso l'individuazione di forme di compartecipazione alla spesa che garantiscano l'accesso anche ai bambini di famiglie più vulnerabili e che favoriscano il ritorno al lavoro delle madri, in particolare nei nuclei monoparentali.

2.2 Proposta per la realizzazione di un percorso incrementale di implementazione del LEP

Principali fonti relative ai diritti di cui è espressione il LEP

Fonti internazionali	Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza Gli Stati parte riconoscono il diritto del fanciullo all'educazione e, in particolare, al fine di garantire l'esercizio di tale diritto in misura sempre maggiore e in base all'uguaglianza delle possibilità (articolo 28 comma 1).
-----------------------------	--

Fonti europee	Raccomandazione della Commissione europea C(2017)2600 del 26 aprile 2017 sul Pilastro europeo dei diritti sociali sul diritto all'educazione e alla cura della prima infanzia⁵⁰. Raccomandazione della Commissione europea 2013/112/UE del 20 febbraio 2013 sulla riduzione delle disuguaglianze sin dalla più tenera età investendo nei servizi di educazione e accoglienza per la prima infanzia⁵¹. Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Barcellona, 15 e 16 marzo 2002, C/02/930.
Fonti nazionali	Legge 13 luglio 2015, n. 107 "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti". Decreto legislativo 7 aprile 2017, n. 65 "Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107". IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, adottato con decreto Presidente della Repubblica 31 agosto 2016. Delibera del Consiglio dei Ministri del 6 dicembre 2017 riguardante il Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, concernente l'istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni.

Si tratta di un LEP del II tipo che garantisce la presenza di alcune tipologie di offerta in ogni realtà territoriale / ogni dato numero di abitanti (LEP come garanzie di offerta e/o standard di qualità).

Come negli altri casi presi in esame in questo studio, si auspica l'**inquadramento** del LEP in una **norma nazionale** che indichi il raggiungimento del 33% di copertura della popolazione sotto i tre anni di età **non come obiettivo tendenziale, ma come livello essenziale di prestazione**. In questa direzione nello schema seguente (Tabella 9) le fasi 2, 3 e 4 sono state pensate come necessarie all'applicazione della norma.

Tabella 9 - Schema della proposta di implementazione del LEP

FASE 1. Inquadramento del LEP in una norma primaria che preveda anche gli <i>step</i> successivi
FASE 2. Implementazione delle azioni necessarie all'offerta del servizio
FASE 3. Definizione degli standard qualitativi dei nidi a livello nazionale
FASE 4. Monitoraggio e valutazione

⁵⁰ Cfr. le previsioni della Raccomandazione della Commissione C (2017)2600 final 26 aprile 2017: Pilastro 11 A – I bambini hanno diritto all'educazione e cura della prima infanzia a prezzi accessibili e di qualità. Il pilastro stabilisce che tutti i bambini hanno diritto a un'ECEC (Early Childhood Education and Care) di buona qualità.

⁵¹ Cfr. le previsioni della Raccomandazione «Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale» (2013/112/UE): 2.2. L'accesso a servizi di qualità a un costo sostenibile. Ridurre le disuguaglianze sin dalla più tenera età investendo nei servizi di educazione e accoglienza per la prima infanzia — Sfruttare ulteriormente il potenziale dei servizi di educazione e accoglienza per la prima infanzia in materia di inclusione sociale e di sviluppo, facendone un investimento sociale volto a limitare, grazie a un intervento precoce, le disuguaglianze e le difficoltà di cui soffrono i minori svantaggiati: creare servizi di educazione e accoglienza per la prima infanzia inclusivi e di qualità; vigilare affinché siano a costi sostenibili ed adeguati alle esigenze delle famiglie; sensibilizzare i genitori ai vantaggi dei servizi di educazione e accoglienza per la prima infanzia, sia per i figli che per loro stessi; utilizzare questi servizi come un mezzo per individuare tempestivamente i problemi fisici o psicologici insorti nell'ambiente scolastico o familiare, nonché le esigenze specifiche o gli eventuali abusi.

2.2.1 Fattibilità sociale

Alcuni dati⁵² relativi all'anno scolastico 2014/15 mostrano come l'Italia sia ancora lontana dall'obiettivo previsto dal Consiglio europeo di Barcellona di 2002 (posti in asili nido per almeno il 33% entro il 2010). A livello nazionale, infatti, i servizi educativi per la prima infanzia sono disponibili per il 23% degli aventi diritto (357 mila posti disponibili su 1,5 milioni di bambini tra 0 e 2 anni). I servizi per la prima infanzia, forniti da circa 13mila strutture, comprendono:

- gli asili nido veri e propri, che sono circa 11 mila e che quindi coprono l'84% dell'intera offerta di servizi per la prima infanzia;
- gli altri servizi integrativi per la prima infanzia, come quelli realizzati in contesto domiciliare (nidi di famiglia), spazi gioco e i centri bambini-genitori.

Figura 2 – Posti disponibili nei servizi per la prima infanzia per 100 minori 0-2 anni (a.s. 2014/15)

Obiettivo europeo nelle regioni

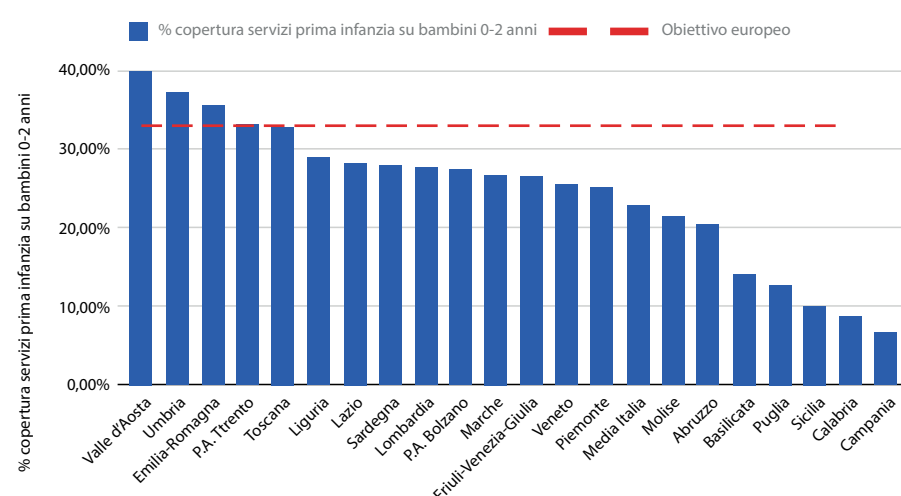


Fig. 2.1 - Posti disponibili nei servizi per la prima infanzia per 100 minori 0-2 anni (anno educativo 2014/15)

Fonte: Con i Bambini (a cura di), "Povertà educativa. I servizi per l'infanzia e i minori". Report febbraio 2018.

Come si legge nella pubblicazione "Povertà educativa. Servizi per l'infanzia e i minori" - Report febbraio 2018, "se l'Italia per adesso non ha raggiunto l'obiettivo a livello nazionale "il riequilibrio territoriale prescritto dalla norma del 2017 appare ancora più lontano". La media nazionale, infatti, è raggiunta in misura molto diversa (figura 2): "solo quattro regioni raggiungono questo obiettivo (Valle d'Aosta, che è quasi al 40%, Umbria al 37%, Emilia-Romagna al 35%, Provincia autonoma di Trento al 33%) e una gli si avvicina (la Toscana con un dato poco inferiore)", mentre "tutte le regioni del Mezzogiorno (con l'eccezione della Sardegna che si attesta al 28%) si collocano al di sotto della media italiana. La copertura è addirittura inferiore al 10% in Sicilia, Calabria e Campania".

L'approvazione del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65 sembra accogliere le raccomandazioni europee in quanto l'articolo 4 ("Obiettivi strategici del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino ai 6 anni") cita al comma 1 punto a) l'obiettivo del "[...] progressivo **consolidamento, ampliamento, nonché l'accessibilità dei servizi educativi per l'infanzia**, anche attraverso un loro riequilibrio territoriale, con l'obiettivo tendenziale di raggiungere **almeno il 33% di copertura** della popolazione **sotto i 3 anni di età** a livello nazionale [...] e la graduale diffusione dei servizi per l'infanzia con l'obiettivo tendenziale di raggiungere il 75 per cento di copertura dei Comuni, singoli o in forma associata." Tuttavia, come si è già detto, occorrerebbe inquadrare il raggiungimento del 33% di copertura della popolazione sotto i tre anni di età come livello essenziale di prestazione, consentendo l'uscita del segmento 0-3 dai servizi a domanda individuale.

Il decreto 65/2017, all'articolo 2 ("Organizzazione del sistema integrato di educazione e di istruzione") statuisce che "...i servizi educativi per l'infanzia e le scuole dell'infanzia costituiscono, ciascuno in base alle proprie

52 Cfr. Con i bambini (a cura di) "Povertà educativa. Servizi per l'infanzia e i minori". Report febbraio 2018.

caratteristiche funzionali, la sede primaria dei processi di cura, educazione e istruzione per la completa attuazione delle finalità previste all'articolo 1", e ne definisce la seguente articolazione:

- a. **nidi e micro-nidi**, che accolgono le bambine e i bambini tra tre e 36 mesi di età e concorrono con le famiglie alla loro cura, educazione e socializzazione, promuovendone il benessere e lo sviluppo dell'identità, dell'autonomia e delle competenze. Presentano modalità organizzative e di funzionamento diversificate in relazione ai tempi di apertura del servizio e alla loro capacità ricettiva, assicurando il pasto e il riposo e operano in continuità con la scuola dell'infanzia;
- b. **sezioni primavera**, di cui all'articolo 1, comma 630, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che accolgono bambine e bambini tra 24 e 36 mesi e favoriscono la continuità del percorso educativo da 0 a sei anni. Esse rispondono a specifiche funzioni di cura, educazione e istruzione con modalità adeguate ai tempi e agli stili di sviluppo e di apprendimento delle bambine e dei bambini nella fascia di età considerata e, di norma, sono aggregate alle scuole per l'infanzia statali o paritarie o inserite nei poli per l'infanzia;
- c. **servizi integrativi** che concorrono all'educazione e alla cura delle bambine e dei bambini e soddisfano i bisogni delle famiglie in modo flessibile e diversificato sotto il profilo strutturale ed organizzativo. Essi si distinguono in:
 - **spazi gioco**, che accolgono bambine e bambini da 12 a 36 mesi affidati a uno o più educatori in modo continuativo - in un ambiente organizzato con finalità educative, di cura e di socializzazione - non prevedono il servizio di mensa e consentono una frequenza flessibile, per un massimo di cinque ore giornaliere;
 - **centri per bambini e famiglie**, che accolgono bambine e bambini dai primi mesi di vita insieme a un adulto accompagnatore, offrono un contesto qualificato per esperienze di socializzazione, apprendimento e gioco e momenti di comunicazione e incontro per gli adulti sui temi dell'educazione e della genitorialità, non prevedono il servizio di mensa e consentono una frequenza flessibile;
 - **servizi educativi in contesto domiciliare**, comunque denominati e gestiti, che accolgono bambine e bambini da tre a 36 mesi e concorrono con le famiglie alla loro educazione e cura. Essi sono caratterizzati dal numero ridotto di bambini affidati a uno o più educatori in modo continuativo.

Questa articolazione lascia ampio spazio alle programmazioni regionali e comunali in ordine ai servizi da implementare e a cui destinare i fondi previsti. Ne risulta **che l'obiettivo della copertura del 33% non riguarda solo i nidi ma la globalità dei servizi educativi**.

Inoltre il decreto rimanda al Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del sistema integrato di educazione e di istruzione la questione relativa all'uscita del segmento 0-3 dai servizi a domanda individuale e il passaggio a servizio essenziale, che avrebbe rafforzato il senso pedagogico del sistema e avrebbe valorizzato il modello della scuola dell'infanzia pubblica. Il Piano è stato adottato a dicembre 2017 per il triennio 2017-2019.

A tal proposito **l'articolo 8 comma 1 del decreto legislativo 65/2017** stabilisce che:

"Il Governo, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, adotta un Piano di azione nazionale pluriennale che, **progressivamente e gradualmente, estenda**, in relazione alle risorse del Fondo di cui all'articolo 12, e a eventuali ulteriori risorse messe a disposizione dagli altri enti interessati, **il Sistema integrato di educazione e di istruzione su tutto il territorio nazionale**, anche attraverso il superamento della fase sperimentale delle sezioni primavera di cui all'articolo 1, comma 630 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, mediante la loro graduale stabilizzazione e il loro progressivo potenziamento, **con l'obiettivo di escludere i servizi educativi per l'infanzia dai servizi pubblici a domanda individuale** di cui all'articolo 6 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1983, n.131."

2.2.2 Fattibilità tecnica: competenze e risorse disponibili e attivabili

L'approvazione del decreto legislativo 65/2017, in materia di sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino ai sei anni, costruisce un quadro molto chiaro della *governance* e delle responsabilità dei vari soggetti istituzionali.

Funzioni e compiti dello Stato (così come definiti nell'articolo 5):

- indirizza e programma attraverso l'approvazione di un Piano di azione nazionale pluriennale;
- assegna le risorse a carico del proprio bilancio;
- promuove azioni per la formazione del personale.



La tabella che segue dettaglia il ruolo e le responsabilità specifiche dei diversi enti e organismi coinvolti.

Tabella 10 – Soggetti, ruoli e competenze

Soggetti	Ruoli e competenze
Ministero dell'istruzione, università e ricerca	• gestisce il Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e istruzione 0-6 promuovendo un'intesa con la Conferenza Unificata • eroga le risorse ai Comuni previa programmazione regionale • relaziona ogni due anni sullo stato di attuazione del Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del sistema integrato di educazione e istruzione 0-6 • costituisce la Commissione per il sistema integrato di educazione e istruzione, formata da esperti in tema di educazione e istruzione 0-6, designati dal MIUR, Regioni ed enti locali • definisce con decreto gli orientamenti educativi nazionali per i servizi educativi per l'infanzia sulla base delle Linee guida pedagogiche proposte dalla Commissione sopracitata • costituisce una cabina di regia con funzioni di supporto, monitoraggio e valutazione dell'efficacia degli interventi del Piano di azione nazionale pluriennale. La cabina costituita con decreto del Ministro (articolo 5 del Piano di azione nazionale 2017) è composta da quattro rappresentanti designati dal MIUR e quattro rappresentanti designati dalla Conferenza Unificata
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	• esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di politiche sociali. In particolare esercita le competenze relative alle politiche per la lotta alla povertà e l'attuazione della disciplina in materia d'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE)
Ministro per le pari opportunità e la famiglia	• esercita le funzioni di indirizzo, di coordinamento e di promozione di iniziative, anche normative, di vigilanza e verifica, nonché ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del Consiglio dei ministri, relativamente alla materia delle politiche per la famiglia
Regioni ⁵³	• programmano e sviluppano sulla base delle indicazioni del Piano di azione nazionale • definiscono linee di intervento per il supporto professionale al personale • promuovono i coordinamenti pedagogici territoriali • concorrono al monitoraggio e alla valutazione del sistema integrato 0-6 • definiscono gli standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi educativi per l'infanzia, disciplinano attività di autorizzazione, accreditamento e vigilanza sulle strutture gestite da privati e autorizzate dagli Enti locali
Comuni ⁵⁴	• gestiscono in forma diretta o indiretta propri servizi educativi e scuole per l'infanzia • autorizzano, accreditano e vigilano sui soggetti privati • realizzano attività di monitoraggio e verifica del funzionamento dei servizi educativi • attivano il coordinamento pedagogico dei servizi in collaborazione con istituzioni scolastiche e gestori privati • coordinano la programmazione dell'offerta formativa nel proprio territorio • promuovono iniziative di formazione per il personale • definiscono modalità di partecipazione delle famiglie e forme di esenzione

⁵³ Cfr. decreto legislativo 65/2017, articolo 6

⁵⁴ Cfr. decreto legislativo 65/2017, articolo 7

Commissione per il sistema integrato di educazione e di istruzione ⁵⁵	• istituita con decreto MIUR n. 48 del 26 gennaio 2018, dura in carica tre anni. È formata da esperti in tema di educazione e istruzione 0-6, designati dal MIUR, Regioni ed Enti locali • ha una funzione propositiva e consultiva • elabora e propone al MIUR le Linee guida pedagogiche⁵⁶ • garantisce un'offerta qualificata di servizi educativi per la prima infanzia su tutto il territorio nazionale
Sindacati confederali (CGIL, CISL, UIL)	Unione paritetica fra i tre sindacati confederali italiani CGIL CISL e UIL, nata il 3 luglio 1972. I rappresentanti dei Sindacati confederali siedono, fra le altre cose, presso l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e l'Osservatorio nazionale sulla famiglia, contribuendo alla determinazione delle politiche nazionali.

2.2.3 Fattibilità organizzativa e amministrativa: struttura e relazioni di governance coerenti, agibilità dell'iniziativa rispetto al contesto istituzionale, alla normativa e ai processi amministrativi

Il decreto legislativo 65/2017 evidenzia la necessità di un coordinamento forte tra i vari livelli di *governance*, sia in ambito nazionale, tra ministeri e dipartimenti, che locale tra Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano e Comuni.

In questo quadro diventa fondamentale un attento monitoraggio della destinazione del Fondo nazionale, di cui all'articolo 12 comma 1 del decreto legislativo 65/2017, e soprattutto la definizione di standard di qualità a livello nazionale dei servizi educativi, anche attraverso le Linee guida pedagogiche che la Commissione per il sistema integrato di educazione e di istruzione (articolo 10 del decreto legislativo 65/2017) ha il compito di elaborare.

Alla luce degli elementi di fattibilità sopra esposti si riassumono di seguito schematicamente gli elementi di forza e di criticità riscontrati e si delineano le azioni necessarie e importanti per pervenire all'implementazione del LEP in esame.

Tabella 11 - Punti di forza e punti di criticità

Punti di forza	Criticità
• Decreto legislativo 65/2017 • IV Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2016-2017, adottato con decreto Presidente della Repubblica del 31 agosto 2016 • Piano di azione nazionale pluriennale per programmare, monitorare e valutare l'implementazione del sistema integrato 0-6, adottato con delibera del Consiglio dei Ministri del 6 dicembre 2017 • Circolare MIUR del 19 febbraio 2018, n. 404 in attuazione del decreto legislativo 65/2017, che istituisce un Gruppo di supporto presso l'Ufficio del Gabinetto del Ministro	• I nidi restano un servizio a domanda individuale • Il Fondo nazionale del decreto legislativo 65/2017 è destinato complessivamente alla fascia 0-6 senza indicazioni specifiche sulla fascia 0-3 • L'obiettivo di copertura del 33% del decreto legislativo 65/2017 è riferito ai servizi per l'infanzia e non solo ai nidi • Assenza di azioni di sensibilizzazione sulla funzione educativa dei nidi

⁵⁵ Cfr. decreto legislativo 65/2017, articolo 10

⁵⁶ La Commissione non ha ancora elaborato le Linee guida pedagogiche e di conseguenza le Regioni non utilizzano criteri omogenei e operano con ampi spazi di discrezionalità



Tabella 12 - Azioni necessarie all'implementazione del LEP

Fasi	Azioni	Soggetti da coinvolgere
Fase 1 Inquadramento del LEP in una norma nazionale	1.1 Proposta di legge ordinaria per definire che il numero di posti autorizzati in nido o micro-nido sia pari ad almeno il 33% della popolazione target 0-36 mesi, con costi di funzionamento coperti, almeno per il 50%, dalla fiscalità generale e con costi di compartecipazione in base al criterio dell'universalismo selettivo e che escluda i servizi per l'infanzia 0-3 dal novero dei servizi a domanda individuale	Parlamento, Commissioni parlamentari
Fase 2 Implementazione delle azioni necessarie all'estensione dell'offerta del servizio	2.1 Definizione dei criteri attraverso i quali ripartire tra Stato, Regioni e Città i costi relativi al 50% della fiscalità generale e stanziamento di risorse aggiuntive per l'implementazione del LEP	Ministero dell'economia e delle finanze Conferenza Unificata
	2.2 Definizione di standard relativi alla tariffazione e alla compartecipazione economica delle famiglie	Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca Ministro per le pari opportunità e la famiglia Ministero del lavoro e delle politiche sociali Conferenza unificata Sindacati Confederali
Fase 3 Definizione degli standard qualitativi dei nidi a livello nazionale	3.1 Elaborazione delle Linee guida pedagogiche e definizione degli orientamenti educativi nazionali per i servizi educativi per l'infanzia sulla base delle stesse Linee guida	Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca Commissione per il sistema integrato di educazione e di istruzione (articolo 10 decreto legislativo 65/17)
Fase 4 Monitoraggio e valutazione	4.1 Monitoraggio relativo alla distribuzione dei Fondi stanziati e al loro impiego 4.2 Monitoraggio dell'offerta di posti autorizzati in nido o micro-nido per almeno il 33% della popolazione target 0-36 mesi e con equa distribuzione su tutto il territorio nazionale 4.3 Monitoraggio e valutazione dell'efficacia degli interventi del Piano di azione nazionale pluriennale e degli interventi delle programmazioni regionali	Gruppo di supporto istituito presso l'Ufficio di Gabinetto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca (circolare MIUR 404 del 19 febbraio 2018) Commissione per il sistema integrato di educazione e istruzione Cabina di regia istituita ai sensi dell'articolo 5 del Piano di azione nazionale pluriennale 2017

Le azioni sopracitate possono procedere in modo parallelo e integrato nella cornice legislativa al momento definita dal decreto legislativo 65/2017 contando anche sugli obiettivi definiti dal IV Piano nazionale di azione per l'infanzia che presentano caratteristiche di omogeneità rispetto alla definizione del LEP.

2.2.4 Fattibilità economica: presenza e reperibilità delle risorse economiche che rendano realizzabile l'idea proposta

Situazione attuale

Le stime sulla spesa per gli asili nido sostenuta dai Comuni equivale oggi a circa **1,5 miliardi**, mentre le famiglie spendono circa **300 milioni**⁵⁷. Con queste somme viene pagato un servizio che copre poco più del 20% degli utenti. Mantenendo queste percentuali di spesa, per arrivare al 33% servirebbero circa ulteriori **1,3 miliardi (1,1 a carico della fiscalità e 0,2 a carico delle famiglie)**.

Elementi utili all'incremento del LEP

Ai sensi del decreto legislativo 65/2017 gli asili nido sono transitati, a pieno ed esclusivo titolo, nel sistema integrato di educazione e istruzione, dalla nascita sino a sei anni. L'articolo 12 del suddetto decreto istituisce, presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, un Fondo strutturale per l'attuazione del Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del sistema integrato di educazione e di istruzione 0-6. Il decreto legislativo 65/2017 individua le quote da destinare nella dotazione del Fondo per il triennio 2017-2019, pari a 209 milioni nel 2017, a 224 milioni nel 2018 e a 239 milioni nel 2019 (articolo 13 decreto legislativo 65/2017).

Dagli articoli 8 e 12 del suddetto decreto si ricavano i criteri di utilizzo del Fondo con il quale si intende intervenire su:

- edilizia (ristrutturazione, adeguamenti, nuovi edifici);
- spese di gestione in quota parte;
- formazione pedagogica.

Un'indagine ISTAT, realizzata nell'anno educativo 2014-2015, ha messo a confronto il numero di utenti degli asili nido nelle diverse regioni italiane, con il numero di posti autorizzati (si veda tabella 13). Se ne ricava una fotografia che mette in evidenza il forte divario tra regioni del nord e del sud Italia, ove la percentuale dei posti effettivamente utilizzati appare molto bassa.

Tabella 13 - Rapporto fra numero di utenti e posti autorizzati

Servizi pubblici e privati			
Regioni	Posti autorizzati	Utenti	% posti utilizzati
Abruzzo	11.584	5.364	46%
Basilicata	3.226	1.560	48%
Calabria	11.223	1.766	16%
Campania	18.671	7.880	42%
Emilia-Romagna	76.094	52.368	69%
Friuli-Venezia Giulia	13.594	10.092	74%
Lazio	83.965	51.364	61%
Liguria	17.477	8.676	50%
Lombardia	129.964	68.436	53%
Marche	16.436	11.478	70%
Molise	2.873	1.436	50%
Piemonte	48.027	24.106	50%
Puglia	25.164	12.056	48%
Sardegna	17.612	6.744	38%

⁵⁷ Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia” Indagine ISTAT per l'anno educativo 2014 – 2015.



Sicilia	23.794	12.394	52%
Toscana	52.621	35.500	67%
Trentino Alto Adige / Südtirol	15.430	9.684	63%
Umbria	13.853	5.996	43%
Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste	1.855	1.390	75%
Veneto	59.990	23.146	39%
Totale	643.453	351.436	55%

Fonte: ISTAT

Appare evidente come sia necessaria, accanto all'impegno economico nell'implementazione delle strutture, un'azione dedicata alla diffusione e alla crescita di una cultura dei nidi come luoghi che favoriscano l'attivazione di fattori protettivi per lo sviluppo del bambino. È necessario organizzare campagne di sensibilizzazione rivolte ai genitori perché comprendano che il nido nasce dal diritto all'educazione della persona di minore età e non è quindi rivolto esclusivamente ai genitori che svolgono un'attività lavorativa.

Suggerimenti utili al reperimento di risorse

È di tutta evidenza come le risorse previste dal decreto legislativo 65/2017 siano del tutto insufficienti. Stimare in circa 200 milioni l'anno dovrebbero coprire una serie di spese (compresa l'edilizia scolastica) molto variegata. Anche qualora si destinassero per intero i circa 200 milioni al miglioramento del LEP mancherebbe più di un miliardo di risorse. Per questi motivi, come per il LEP relativo alle mense scolastiche, forse la strada più praticabile è una ridiscussione del decreto legislativo 65/2017, sia in termini economici che di chiarezza in merito alla destinazione delle risorse, nonché al loro utilizzo.



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

Capitolo 3

Diffusione e realizzazione, ogni 10/15 km nelle aree urbane e ogni 20/25 km nelle aree rurali, di spazi-gioco pubblici per i bambini della fascia 0-14, con caratteristiche di inclusività e co-progettati con bambini e familiari della comunità territoriale



Capitolo 3. Diffusione e realizzazione, ogni 10/15 km nelle aree urbane e ogni 20/25 km nelle aree rurali, di spazi-gioco pubblici per i bambini della fascia 0-14, con caratteristiche di inclusività e co-progettati con bambini e familiari della comunità territoriale

La proposta di LEP discussa nel Tavolo di lavoro, basata sui contenuti del documento di proposta pubblicato da AGIA nel marzo 2015, è la seguente:

“Diffusione e realizzazione (ogni tot abitanti) di spazi gioco pubblici per i bambini della fascia 0-6, con caratteristiche di accessibilità e co-progettati con bambini e familiari residenti”

Si tratta di un LEP finalizzato a garantire la presenza di alcune tipologie di offerta in ogni realtà territoriale o ogni dato numero di abitanti (LEP del II tipo).

Il percorso di approfondimento svolto ha successivamente suggerito la formulazione presentata nel titolo, per le ragioni che saranno argomentate di seguito.

3.1 Significatività e praticabilità

3.1.1 Valore del problema e buone prassi internazionali

Il LEP trova fondamento normativo nell'articolo 31 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza che recita:

“1. Gli Stati parti riconoscono al fanciullo il diritto al riposo e al tempo libero, a dedicarsi al gioco e ad attività ricreative proprie della sua età e a partecipare liberamente alla vita culturale ed artistica.

2. Gli Stati parti rispettano e favoriscono il diritto del fanciullo di partecipare pienamente alla vita culturale e artistica e incoraggiano l'organizzazione, in condizioni di uguaglianza, di mezzi appropriati di divertimento e di attività ricreative, artistiche e culturali.”

La garanzia di un luogo in cui poter giocare in libertà, autonomia e senza dover pagare un ticket di accesso costituisce un prerequisito per l'esercizio di tale diritto.

Il III Rapporto supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia (Gruppo CRC, 2017)⁵⁸ evidenzia forti criticità nella tutela del diritto al gioco delle persone di minore età. Le principali criticità rilevate sono, da un lato la mancanza di cultura del diritto al gioco e quindi il prevalere di un pensiero che associa il gioco a una “premialità” o gli attribuisce il significato di “prestazione”, dall'altro la carenza di offerta di spazi in cui praticare attività ludiche e motorie liberamente e a titolo gratuito. Lo stesso Rapporto sottolinea, infatti, che i servizi socio-educativi e ricreativi rivolti alla prima infanzia e i servizi come ludoteche e ludobus, tutti nati con i finanziamenti della legge 285/1997⁵⁹, sono attualmente “esperienze sporadiche di nicchia, finanziate esclusivamente dai privati” (per esempio fondazioni di origine bancaria) o dagli stessi utenti che ne usufruiscono. Inoltre si assiste a “un generale abuso del nome - della ludoteca, ndr - per mascherare asili nido o baby parking, così come continua a mancare una normativa locale e nazionale chiara e continua e un curriculum formativo universitario per la figura del ludotecario”. Tali elementi di criticità, peraltro, sono stati confermati da alcuni esperti del settore intervistati, secondo la metodologia indicata nel capitolo introduttivo, nel corso della presente indagine. La scarsa diffusione della cultura del gioco nei servizi socio-educativi è accompagnata da una carenza di spazi in cui praticare attività fisica vicino casa: il Rapporto cita una ricerca condotta da IPSOS per Save the Children nel 2016⁶⁰,

⁵⁸ Network di associazioni italiane che da tempo si occupano attivamente della promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Ha l'obiettivo prioritario di preparare il Rapporto sull'attuazione della Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza nel nostro Paese.

⁵⁹ Legge 28 agosto 1997, n. 285, “Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza”, pubblicata in Gu 207 del 5 settembre 1997. La legge istituisce il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, successivamente confluito per la maggior parte nel Fondo nazionale per le politiche sociali. Solo il 30%, destinato ai quindici Comuni riservatari individuati nella legge istitutiva ha conservato la propria autonoma destinazione ed è ripartito annualmente, previa intesa della Conferenza Unificata.

⁶⁰ Lo stile di vita dei bambini e dei ragazzi, ricerca IPSOS per Save the Children: https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/lo-stile-di-vita-dei-bambini-e-dei-ragazzi_1.pdf.



la quale ha rilevato che il 23% dei “bambini [...] non pratica sport nel tempo libero, con motivazioni da ricercare nella scarsa disponibilità economica delle famiglie o nell'assenza o inadeguatezza delle strutture vicino casa; resta costante la percentuale di bambini che non praticano attività sportive nemmeno a scuola (11%); il 63% cammina meno di mezz'ora al giorno e quasi tre ragazzi su cinque trascorrono in casa il loro tempo libero”. Il Rapporto prosegue: “Il dato si lega all'assenza (piuttosto generalizzata, con valori notevoli al Sud) di spazi, all'interno del proprio quartiere, ove poter svolgere in sicurezza l'attività motoria, e alla scarsa fruibilità dei luoghi esistenti: poco più della metà dei ragazzi ha nel proprio quartiere un giardino o un parco giochi; soltanto il 28% dispone di una palestra o una piazzetta senza macchine, o ancora di una pista dove andare in bicicletta, sui pattini o fare skateboard (14%). In conclusione, per più di un ragazzo su 6, in Italia, non esiste alcuno spazio pubblico dove poter giocare, fare attività fisica o incontrare amici (16%)⁶¹. A tali carenze si accompagnano situazioni di discriminazione effettiva (minorenni con disabilità, di origine straniera, affetti da patologie) e una ricaduta ulteriore di spesa sulle famiglie per l'attività motoria dei propri figli. Da quanto fin qui riportato si può evincere come l'implementazione del LEP rappresenti un tassello importante nella direzione di una maggiore garanzia del diritto al gioco. Tuttavia in ragione della complessità di questo specifico LEP appare opportuno procedere per *step* progressivi, al fine di enucleare i diversi aspetti che contribuiscono alla *ratio* del LEP e ne condizionano le possibili strategie di implementazione.

Definizione di spazio-gioco pubblico

Non è stata rintracciata una definizione univoca a livello normativo del termine “spazio-gioco”, né una mappatura delle realtà esistenti.

L'analisi della letteratura e delle *best practice* ha consentito di rintracciare **tre tipologie** di servizi riconducibili a questa fattispecie che si rivolgono alla fascia di età compresa fra 0 e sei anni:

1. **servizi socio-educativi integrativi al nido**, di carattere ricreativo e ludico realizzati nell'ambito dei finanziamenti della legge 285/1997 (centri per la prima infanzia, centri bambini e famiglie, spazi-gioco 0-3 e 0-6 e simili);
2. **ludoteche** (fattispecie specifica dei servizi finanziati dalla legge 285, generalmente rivolte alla fascia 3-6 anni e oltre);
3. **parchi gioco** e altre aree gioco all'aperto.

La legge 285/1997 individua fra i progetti finanziabili attraverso il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza quelli che prevedano l'“innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia” (articolo 3, comma 1, lettera b)), “servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, anche nei periodi di sospensione delle attività didattiche” (articolo 3, comma 1, lettera c)) e “azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, [...] per il miglioramento della fruizione dell'ambiente urbano e naturale da parte dei minori [...] nel rispetto di ogni diversità” (articolo 3, comma 1, lettera d)).

In particolare l'articolo 5 prevede:

“a) servizi con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione sociale per bambini da zero a tre anni, che prevedano la presenza di genitori, familiari o adulti che quotidianamente si occupano della loro cura, organizzati secondo criteri di flessibilità;

b) servizi con caratteristiche educative e ludiche per l'assistenza a bambini da diciotto mesi a tre anni per un tempo giornaliero non superiore alle cinque ore, privi di servizi di mensa e di riposo pomeridiano.

[...] non sono sostitutivi degli asili nido previsti dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1044, e possono essere anche autorganizzati dalle famiglie, dalle associazioni e dai gruppi”.

All'interno delle fattispecie sopra enucleate rientrano i centri per l'infanzia e i centri per bambini e famiglie, che possono assumere denominazioni differenti a seconda delle diverse normative regionali, ma anche gli spazi-gioco non meglio definiti a livello normativo che si stanno diffondendo in vari territori e possono presentare strutture e gestioni molto differenziate fra loro, anche sovrapponendosi ai primi.

⁶¹ Lo stile di vita dei bambini e dei ragazzi, ricerca IPSOS per Save the Children in III Rapporto supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia (Gruppo CRC, 2017), pag. 171.

Le ludoteche, pur non avendo una definizione normativa, sono ben descritte nella “Carta nazionale delle ludoteche italiane”⁶², redatta e sottoscritta dai componenti del Tavolo nazionale di confronto delle Ludoteche (2011), composto da operatori attivi nel settore appartenenti a enti pubblici e del privato sociale:

- *“La Ludoteca è un **servizio di interesse pubblico** che si configura come un luogo intenzionalmente **dedicato al gioco** e alla promozione della cultura ludica. Essa mette a disposizione dell’utenza spazi, materiali ludici e competenze, offre l’opportunità di dedicarsi liberamente ad attività ludiche, favorendo la conoscenza e la condivisione delle diverse forme di gioco [...]”*
- *Per offrire il miglior servizio possibile le ludoteche devono essere gestite con continuità e con professionalità da **personale in possesso di adeguata formazione**” nell’area socio-psico-pedagogica.*
- *“[...] si inserisce a pieno titolo nella rete dei servizi socio-culturali ed educativi del territorio di riferimento”.*

Le categorie sopra descritte costituiscono dei servizi che necessitano di personale adeguatamente formato e non possono, quindi, essere considerati spazi liberamente fruibili dai bambini e dai loro genitori per attività di gioco autonomo e gratuito.

Diverso invece il discorso per i parchi gioco, che non trovano una definizione nella normativa nazionale ma sono così descritti nel documento “La sicurezza dei parchi gioco. Consigli pratici per l’utilizzo sicuro, la buona costruzione e l’installazione delle aree di gioco”⁶³ del Ministero delle Attività produttive (Roma 2005):

“Sono definiti parchi gioco tutti quegli spazi attrezzati, custoditi o incustoditi, destinati all’attività ludica di bambini e ragazzi solitamente fino a 14 anni: il cortile dell’asilo nido, della scuola materna o elementare, il piccolo campo giochi di quartiere, dell’oratorio o del condominio, le zone gioco del parco urbano, extraurbano, le attrezzature di ristoranti, bar, villaggi turistici, club, centri commerciali e stabilimenti balneari.”

Alla luce dell’indagine realizzata si ritiene opportuno **delimitare il campo di azione del LEP a quest’ultima tipologia di spazi**, che più risponde alla *ratio* della proposta.

In particolare sono state considerati spazi gioco **pubblici** tutte le aree gioco all’interno di parchi o altri spazi all’aperto che siano:

- di titolarità pubblica;
- liberamente fruibili a titolo gratuito da parte dei cittadini;
- senza l’obbligo di presenza di operatori formati.

Appare opportuno evidenziare che tale tipologia di spazi non può riferirsi esclusivamente alla fascia di età che va da 0 a sei anni, ma riguarda necessariamente anche i bambini e i ragazzi fino ai 14 anni di età, come indicato nel documento ministeriale sopracitato.

Secondo quanto previsto dal LEP tali spazi gioco pubblici dovranno:

1. avere carattere di accessibilità;
2. essere co-progettati con bambini e famiglie.

Definizione di accessibilità e inclusività

Il concetto di accessibilità può avere diverse sfaccettature. Può definirsi accessibile uno spazio:

- a cui tutti i cittadini possano accedere liberamente e a titolo gratuito (accessibilità in termini di libertà di accesso);
- a cui bambini e famiglie in particolare possano accedere facilmente e in sicurezza, anche a piedi e in bici (accessibilità in termini di facilità di accesso);
- accessibile a (e fruibile da) bambini e accompagnatori con qualsiasi tipo di disabilità o con capacità motorie ridotte (accessibilità in termini di abbattimento delle barriere architettoniche).

62 http://educazione.Comune.firenze.it/export/sites/educazione/materiali/tempo_libero/Ludoteche_carta_nazionale.pdf.

63 https://www.mise.gov.it/images/stories/mise_extra/phpm1A8g6La%20sicurezza%20dei%20parchi%20gioco.pdf



Quest'ultimo concetto apre quindi il tema dell'accessibilità da parte di persone con disabilità e amplia necessariamente lo sguardo al diritto al gioco per tutti i bambini, indipendentemente dalla propria condizione e caratteristiche fisiche e mentali. In questa logica, il diritto al gioco non può essere garantito assicurando semplicemente un livello minimo di accessibilità degli spazi, ma è strettamente connesso alla possibilità da parte di bambini con disabilità di usare i giochi e divertirsi insieme ai coetanei a sviluppo tipico.

Tali principi trovano fondamento nella Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità⁶⁴ (CRDP) che all'articolo 7 riconosce a ogni bambino con disabilità il pieno godimento di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali e all'articolo 9 prevede che gli Stati parte adottino "misure adeguate a garantire alle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, l'accesso all'ambiente fisico, ai trasporti, all'informazione e alla comunicazione, compresi i sistemi e le tecnologie di informazione e comunicazione e ad altre attrezzature e servizi aperti o forniti al pubblico, sia nelle aree urbane che in quelle rurali", mentre all'articolo 30 specifica che "gli Stati parte prenderanno misure appropriate per [...] (d) **Assicurare che i bambini con disabilità abbiano eguale accesso rispetto agli altri bambini alla partecipazione ad attività ludiche, ricreative, di tempo libero e sportive, incluse le attività comprese nel sistema scolastico**".

La letteratura internazionale e alcuni movimenti nazionali stanno affiancando al concetto di "accessibilità" quello più ampio di "inclusività", dove per inclusività non si intende la semplice possibilità per tutti di raggiungere e attraversare un parco, ma la possibilità per il maggior numero di bambini di utilizzare le piattaforme di gioco in esso presenti insieme agli altri, indipendentemente dalle proprie capacità e abilità. Allo stesso tempo giochi a tutti gli effetti inclusivi non possono dichiararsi tali se vengono collocati in spazi non accessibili: l'accessibilità è quindi una condizione necessaria, seppur non sufficiente⁶⁵. È utile inoltre mettere in evidenza che garantire l'accessibilità degli spazi ai bambini con disabilità di diverso genere significa garantirla anche ai loro accompagnatori e a qualsiasi persona, anche a sviluppo tipico, nella logica secondo la quale ciascuno di noi è portatore di abilità e di disabilità. Uno spazio accessibile a persone con disabilità è uno spazio accessibile a tutti. Più difficile da raggiungere l'obiettivo dell'inclusività, che non potrà mai arrivare a garantire al 100% l'utilizzo di tutti i giochi da parte di tutti i bambini ma potrà consentire diverse possibilità utilizzabili a seconda delle proprie capacità e caratteristiche, avendo come obiettivo l'esclusione del minor numero possibile di persone. A tal proposito assume particolare rilevanza l'aspetto della co-progettazione con i potenziali fruitori degli spazi, che sarà oggetto di analisi del prossimo paragrafo. Rispetto a questi temi il contesto americano risulta essere il più avanzato: l'*US Access Board* ha elaborato nel 2007 le *Accessibility Guidelines for Play Areas*⁶⁶ e un consorzio di ricercatori e professionisti⁶⁷ ha messo a punto i principi dello *Universal Design*, modello di riferimento per la progettazione di qualsiasi parco inclusivo, anche in Italia⁶⁸.

In tema di accessibilità degli spazi, la normativa italiana prevede lo strumento dei Piani di eliminazione delle barriere architettoniche (PEBA)⁶⁹, istituiti dall'articolo 32, comma 21, della legge 41/1986⁷⁰ al fine di pianificare e monitorare azioni di abbattimento delle barriere architettoniche negli edifici pubblici e poi estesi agli spazi urbani attraverso l'articolo 24, comma 9, della legge 104/1992⁷¹. Quest'ultimo prevede che i Piani siano "modificati con integrazioni relative all'accessibilità degli spazi urbani, con particolare riferimento all'individuazione e alla realizzazione di percorsi accessibili, all'installazione di semafori acustici per non vedenti, alla rimozione della segnaletica installata in modo da ostacolare la circolazione delle persone handicappate"⁷².

64 Legge 3 marzo 2009, n. 18, "Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità".

65 <http://www.parchipertutti.com/i-nostri-consigli-riguardo-i-parchi-e-i-giochi-inclusivi/>.

66 <https://www.access-board.gov/guidelines-and-standards/recreation-facilities/guides/play-areas>.

67 <http://www.inclusiveplaygrounds.org/me2/overview>.

68 Per un maggiore approfondimento del modello si veda l'allegato A "Analisi di articoli e rapporti relativi alle esperienze europee".

69 <https://www.associazionelucacoscioni.it/cosa-sono-i-peba/>

70 Legge 28 febbraio 1986, n. 41 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)".

71 Legge 5 febbraio 1992, n. 104 "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate".

72 Il tema della mancata attuazione dei PEBA è stato posto negli anni all'attenzione delle amministrazioni locali dalle associazioni attive per la promozione dei diritti delle persone con disabilità (<https://www.associazionelucacoscioni.it/notizie/comunicati/lettera-aperta-fassino-eliminare-barriere-architettoniche/>) e ha trovato nel 2014 una risposta formale dall'allora presidente dell'ANCI Piero Fassino (<https://www.associazionelucacoscioni.it/wp-content/uploads/2014/10/ANCI-FASSINO12092014-1.pdf>), che ha sollecitato i sindaci associati che non l'avessero ancora fatto ad adottare i PEBA, in ottemperanza alla normativa vigente e ha impegnato l'ANCI a intraprendere un'azione di sensibilizzazione in merito alla tematica delle barriere architettoniche. Nella lettera dell'allora Presidente dell'ANCI si può notare un riferimento all'articolo 2 della legge 67/2006 in tema di discriminazioni a persone con disabilità, che sarà citato più avanti.

La norma UNI EN 11123⁷³ definisce alcuni aspetti fondamentali:

- *“Accessibilità delle aree gioco: la situazione ideale è quella in cui i bambini possono accedere in modo sicuro all’area gioco, anche se non accompagnati. È opportuno che gli ingressi alle aree gioco siano collocati lontano da strade ad intenso traffico veicolare, avere una zona di sicurezza antistante in modo tale da richiamare l’attenzione dei bambini al momento dell’uscita. Chiaramente devono essere eliminate eventuali barriere architettoniche e bisogna prevedere accessi transitabili da mezzi di manutenzione e soccorso.*
- *Abbattimento di barriere architettoniche: gli accessi all’area gioco e i vialetti interni devono essere progettati e costruiti senza presentare ostacoli per portatori di handicap o mamme con carrozzine e le pendenze delle rampe devono rispettare quanto previsto dalla Legge n° 104 1992 e s.m.i.”*⁷⁴

A completamento di questo quadro, l’articolo 2 della legge 67/2006⁷⁵ recita:

- “1. Il principio di parità di trattamento comporta che non può essere praticata alcuna discriminazione in pregiudizio delle persone con disabilità.*
- 2. Si ha discriminazione diretta quando, per motivi connessi alla disabilità, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata una persona non disabile in situazione analoga.*
- 3. Si ha discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettono una persona con disabilità in una posizione di svantaggio rispetto ad altre persone.”*

Dato che non esiste una norma che regola l’inclusività degli spazi pubblici, e in particolar modo degli spazi-gioco, si ritiene che la mancata previsione all’interno delle aree gioco di percorsi e piattaforme di gioco che consentano l’effettivo esercizio dell’attività ludica ai bambini con disabilità arreca loro di fatto una discriminazione, che li pone in una “posizione di svantaggio rispetto ad altre persone”.

Definizione di co-progettazione

Ultimo aspetto citato dal LEP è quello della co-progettazione degli spazi con i bambini e le famiglie. Anche questo aspetto trova fondamento nella Convenzione ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, in particolar modo nell’articolo 12 che prevede che gli Stati parte garantiscano “al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa”.

Al fine di soddisfare tale condizione si possono considerare **diverse forme e livelli di coinvolgimento**, dalla semplice consultazione alla vera e propria co-progettazione, di bambini e famiglie del territorio interessato, non solo al fine di **progettare** nuovi spazi gioco ma anche di riprogettare quelli esistenti, **monitorarne** e verificarne la funzionalità nel tempo, in relazione ai bisogni di chi ne usufruisce.

Tale elemento costituisce una condizione essenziale sia ai fini della *accountability* e del pieno soddisfacimento dei diritti dei bambini e dei cittadini tutti rispetto alla gestione della cosa pubblica, sia per lo sviluppo di un senso di appartenenza diffuso, che condurrebbe a un maggiore utilizzo degli spazi e a una maggiore rispondenza di questi ultimi ai bisogni degli stessi fruitori.

Le esperienze più significative di parchi inclusivi realizzate in Italia sono in gran parte frutto di co-progettazione con spinta dal basso: spesso le iniziative prendono il via da azioni di sensibilizzazione e pressione esercitate da gruppi di cittadini verso le amministrazioni comunali affinché si facciano carico dei progetti, che vengono poi seguiti da un gruppo di lavoro misto, partecipato dal Comune, da progettisti privati e cittadini singoli o associati interessati alla realizzazione dell’opera. È il caso del parco giochi inclusivo “Tutti a bordo!” di Rimini⁷⁶,

⁷³ UNI - Ente Nazionale Italiano di Unificazione - è un’associazione privata senza scopo di lucro riconosciuta dallo Stato e dall’Unione Europea (ai sensi dell’articolo 27 del regolamento (UE) n. 1025/2012), che da quasi 100 anni elabora e pubblica norme tecniche volontarie – le norme UNI – in tutti i settori industriali, commerciali e del terziario.

⁷⁴ Brani citati in un articolo del blog “Parchi per tutti”: <http://www.parchipertutti.com/accessibilita-e-parco-giochi-inclusivo/>.

⁷⁵ Legge 1 marzo 2006, n. 67 “Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni”.

⁷⁶ <http://www.parchipertutti.com/area-giochi-inclusiva-tutti-bordo/>.



partito dall'iniziativa di una mamma del territorio sposata dall'amministrazione comunale nel 2015, progettato da "un gruppo di lavoro composto dai tecnici dei Lavori pubblici, da Elvira Cangiano (mamma promotrice *ndr*), dai rappresentanti delle associazioni del territorio e dal designer Fabio Casadei" e portato a termine dalla società Anthea nel 2016.

Presupposto perché vi sia una reale co-progettazione dei parchi gioco è che **sia prevista a monte un'attività di progettazione**: spesso infatti i bandi per l'assegnazione dei lavori prevedono gare al ribasso mirate all'acquisto di piattaforme di gioco, senza una reale progettazione dello spazio, in una logica di risparmio economico.

Relativamente alla costruzione di pratiche di co-progettazione si può trovare un valido riferimento in Italia nel programma dell'UNICEF "Città amiche delle bambine e dei bambini" (*Child-friendly Cities*)⁷⁷, che conta l'adesione di 25 città e che prevede come primo di nove *step* "La partecipazione delle bambine e dei bambini" per "promuovere un coinvolgimento attivo dei bambini nelle questioni che li riguardano; ascoltare le loro opinioni e tenerne conto nei processi decisionali"⁷⁸.

3.1.2 Quadro della situazione attuale

Alla luce della più precisa definizione degli spazi gioco che possono essere compresi nel LEP in esame, si è riscontrata una carenza di dati rispetto alla fotografia della situazione in Italia e in particolare rispetto alla diffusione di tali spazi sul territorio.

Manca un'anagrafe delle aree gioco presenti sul territorio italiano.

Gli unici dati rintracciati nel corso della ricerca sono riferibili alla sezione dedicata al verde urbano dell'**indagine annuale dell'ISTAT sui dati ambientali nelle città**, aggiornata al 2017. Il questionario è somministrato ai comuni capoluogo di tutte le province italiane e delle città metropolitane e consente di rilevare l'estensione, fra le altre, delle aree dedicate a:

1. verde attrezzato: "piccoli parchi - di superficie pari o inferiore a 8.000 m² e 5.000 m² - e giardini di quartiere con giochi per bambini, aree cani, panchine o altre infrastrutture destinate alla fruizione" (escluse le aree che insistono nei grandi parchi);
2. giardini scolastici comunali: "verde di pertinenza dei plessi scolastici entro i confini comunali";
3. aree sportive all'aperto e aree all'aperto a servizio ludico ricreativo: "campi sportivi, piscine, campi polivalenti, aule verdi, etc."

Tali estensioni costituiscono una rappresentazione numerica non geo-referenzata, oltre che parziale rispetto all'intero territorio nazionale, comprendendone solo una parte molto specifica.

Il questionario inoltre prevede una serie di quesiti volti a rilevare la predisposizione da parte dei Comuni del Piano del verde urbano, di un Regolamento per il verde urbano, di un Censimento del verde urbano ed eventuale georeferenziazione. Informazioni che possono tornare utili rispetto al monitoraggio del LEP, una volta implementato.

Manca tuttavia una mappatura nazionale geo-referenzata delle aree gioco presenti sul territorio nazionale e delle loro specifiche caratteristiche e mancano informazioni rispetto al verde attrezzato presente nei comuni non capoluogo di provincia.

Non esiste, pertanto, neppure una mappatura ufficiale dei parchi gioco inclusivi. Si segnala, comunque, che una coppia di mamme, attive sul territorio di Rimini, ha realizzato e tiene aggiornatosul proprio blog "Parchi per tutti"⁷⁹: un elenco di tutte le realtà incontrate durante le loro ricerche dal basso o segnalate loro nel corso del tempo dai lettori del blog⁸⁰.

⁷⁷ <https://www.unicef.it/doc/154/citta-amiche-dei-bambini.htm>.

⁷⁸ "Costruire Città amiche delle bambine e dei bambini. Nove passi per l'azione", UNICEF Centro di Ricerca Innocenti, Firenze, 15 marzo 2004, https://www.unicef.it/Allegati/Costruire_citta_amiche.pdf.

⁷⁹ Camilla Pin Montagnana, "Un parco per tutte e per tutti", *Codici 404*, vol.1, 2018.

⁸⁰ <http://www.parchipertutti.com/giochi-parchi-inclusivi-italia/>.

Tale elenco, ricco e interessante, anche se artigianale e non rigoroso in termini di monitoraggio, è suddiviso per province e tiene conto di alcune tipologie di parchi gioco esistenti e dei loro diversi livelli di accessibilità, con particolare attenzione a:

1. presenza di altalene per carrozzine: 408 dislocate in quasi tutte le regioni italiane, di cui alcune fuori uso o rimosse;
2. parchi gioco inclusivi: 59 (parco facilmente accessibile e con un buon numero di giochi fruibili da parte di tutti i bambini);
3. parchi in cui l'accessibilità in autonomia non è garantita per tutti (presentano fondo di terra, sabbia, ghiaia o prato, che possono deteriorarsi in base alle condizioni climatiche e non sono facilmente percorribili in carrozzina o con altri supporti).

In definitiva, alla luce delle ricerche svolte, si ritiene opportuno sconsigliare la prassi, diffusa presso le amministrazioni locali, di promuovere sotto gli appellativi dell'accessibilità e dell'inclusività l'acquisto di altalene per carrozzine. Tali attrezzature non sono infatti sufficienti a definire un parco "inclusivo": sono destinate esclusivamente a persone in sedia a rotelle – con esclusione di altre forme di disabilità motorie più lievi – e non si prestano all'utilizzo da parte del maggior numero possibile di bambini, con il rischio di un maggiore isolamento dei bambini portatori di quella specifica disabilità, oltre al rischio di sottoutilizzo e degrado della struttura. Inoltre, stando ai pareri tecnici raccolti durante le interviste, tali attrezzature non rispondono alla normativa UNI EN che regola la sicurezza dei giochi in ambienti pubblici non custoditi e, per poter essere certificate dagli enti preposti e fornire garanzie minime di sicurezza, dovrebbero essere collocate in spazi custoditi da personale preposto e segnalate da un cartello che ne vieta l'utilizzo da parte di bambini che non siano in sedia a rotelle. Tali criteri di sicurezza aggravano la condizione di isolamento dei bambini con una specifica disabilità motoria, che invece potrebbero meglio godere del parco anche semplicemente potendolo percorrere insieme ai propri compagni di gioco, raggiungendo le loro stesse postazioni di gioco e utilizzandone eventualmente solo le parti a loro accessibili progettate per un uso più ampio.

3.2 Proposta per la realizzazione di un percorso incrementale di implementazione del LEP

Principali fonti relative ai diritti di cui è espressione il LEP

Fonti internazionali	Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza 1. Gli Stati parte riconoscono al fanciullo il diritto al riposo e al tempo libero, a dedicarsi al gioco e ad attività ricreative proprie della sua età e a partecipare liberamente alla vita culturale ed artistica. 2. Gli Stati parte rispettano e favoriscono il diritto del fanciullo di partecipare pienamente alla vita culturale e artistica e incoraggiano l'organizzazione, in condizioni di uguaglianza, di mezzi appropriati di divertimento e di attività ricreative, artistiche e culturali (articolo 31). Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con la Legge 3 marzo 2009, n. 18 4. [...] gli Stati parte prenderanno misure appropriate per [...] (d) Assicurare che i bambini con disabilità abbiano eguale accesso rispetto agli altri bambini alla partecipazione ad attività ludiche, ricreative, di tempo libero e sportive, incluse le attività comprese nel sistema scolastico (articolo 30).
-----------------------------	---



Fonti nazionali	IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, adottato con decreto Presidente della Repubblica 31 dicembre 2016 5.1 Linee di azione a contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie - Obiettivo generale: incoraggiare la partecipazione di tutti i minorenni ad attività ludiche, ricreative, sportive e culturali – Azione 1.4.5. Promuovere la realizzazione di Città amiche dei bambini e delle bambine per favorire la partecipazione ad attività ludiche ricreative e l'inclusione sociale. Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, adottato con decreto Presidente Repubblica 12 ottobre 2017 Capitolo 8, Linea di intervento 6 - Promozione e attuazione dei principi di accessibilità e mobilità.
-------------------------------	---

Alla luce delle considerazioni precedenti, si ipotizzano di seguito tre possibili percorsi relativi all'implementazione del LEP in esame.

Un primo *step* indispensabile per l'implementazione di questo LEP consiste nel pervenire ad una definizione precisa di spazio-gioco. Risulta opportuno, preliminarmente, fare alcune considerazioni in ordine alla fattibilità e alle diverse piste di implementazione possibili, definendo quale livello minimo di accessibilità e quale distanza minima prevedere ai fini del soddisfacimento del livello essenziale in esame. Si è detto che l'"accessibilità" rappresenta un requisito minimo ma anche riduttivo rispetto al diritto all'"inclusione" dei bambini con disabilità. Dalle interviste svolte, in particolare a progettisti esperti, è emerso che un parco propriamente detto "inclusivo" di medie dimensioni (come quello di Rimini) ha un costo economico rilevante, che si aggira intorno ai 200.000 euro e ha un impatto ambientale altrettanto importante, dovuto alla necessità di costruire una pavimentazione adeguata, solitamente in gomma, che copre un'area particolarmente vasta per collegare tutte le piattaforme di gioco e che va a collocarsi necessariamente su uno strato di cemento che copre il suolo naturale. Tali costi economici risultano particolarmente onerosi, soprattutto per i piccoli Comuni e l'impatto ambientale di una diffusione capillare di queste realtà sul territorio rischierebbe di essere eccessivo e in contrasto con gli obiettivi di riduzione della cementificazione. Risulta pertanto poco percorribile l'ipotesi di prevedere un perimetro troppo stretto di implementazione del LEP così inteso. Appare invece preferibile prevedere un livello di diffusione che consenta di attrarre su un unico parco, ampio e accuratamente progettato, un bacino di utenza più vasto, permettendo alle famiglie con bambini portatori di disabilità di avere almeno un punto di riferimento facilmente raggiungibile dalla propria zona di residenza in auto o con altre forme di mobilità assistita.

Ne discende che percorrere la pista dell'inclusività significa privilegiare il diritto al gioco dei bambini con disabilità e prevedere un raggio d'azione ragionevole, sostenibile a livello economico e ambientale, che consenta alle famiglie di avere almeno un punto di riferimento non eccessivamente lontano dalla propria abitazione (per esempio 10/20 km, distanze facilmente percorribili in auto in un lasso di tempo ragionevole). Questa ipotesi consentirebbe sicuramente di prevedere un livello essenziale per tutti i bambini, indipendentemente dalla loro condizione, ma perderebbe di vista l'obiettivo, non meno importante, della diffusione di aree gioco di prossimità per la maggior parte di essi.

Un'ulteriore pista percorribile può essere quella di limitare la definizione del LEP a un concetto di "accessibilità" più basilare, da applicarsi ai progetti di manutenzione e riprogettazione di aree esistenti o alla progettazione di nuove aree gioco: operazione che avrebbe tuttavia un notevole costo economico e un altrettanto notevole impatto ambientale, essendo la pavimentazione l'elemento più impattante sotto entrambi i profili e, proprio per questo, più spesso trascurato nelle gare pubbliche indette dalle amministrazioni.

Una terza e ultima pista può essere quella di ipotizzare un doppio LEP:

1. realizzazione di aree gioco di prossimità in ogni centro abitato, individuando dei perimetri differenziati sulla base della conformazione del territorio (piccoli comuni sotto i 5.000 abitanti, comuni di medie e

grandi dimensioni, aree montane, città metropolitane, etc.) o prevedendone la realizzazione nelle vicinanze di ciascun servizio educativo o scolastico;

2. realizzazione di almeno un'area gioco inclusiva di media grandezza entro un perimetro più ampio, che consenta a tutti i bambini di godere degli stessi diritti indipendentemente dalle proprie condizioni.

Questa pista rappresenta la strategia che consente di garantire in maniera più completa il diritto al gioco di tutti i bambini, almeno per quanto riguarda la dimensione della presenza di spazi pubblici dedicati a questo scopo.

Alla luce delle considerazioni svolte e delle risultanze dell'indagine effettuata, si ritiene opportuno prevedere come primo *step* la realizzazione di almeno un'area gioco inclusiva posta a una distanza compatibile con le esigenze delle famiglie e che risponda, al contempo, a criteri operativi di realizzabilità. Tale distanza, considerando le osservazioni tratte dalle interviste ai diversi *stakeholder*, può essere ipotizzata in un raggio di 10/15 km per le aree urbane e di 20/25 km per le aree rurali, cosicché possa essere coperta in un tempo accettabile (mezz'ora di auto circa) da un genitore desideroso di utilizzare questa opportunità per il proprio figlio.

Perseguendo tale logica il LEP potrebbe quindi assumere la seguente formulazione:

“Diffusione e realizzazione, ogni 10/15 km nelle aree urbane e ogni 20/25 km nelle aree rurali, di spazi gioco pubblici per i bambini della fascia 0-14, con caratteristiche di inclusività e co-progettati con bambini e familiari della comunità territoriale”

A partire da questa ipotesi di partenza si struttura la proposta di implementazione, descritta sinteticamente dalla Tabella 14.

Tabella 14 - Schema della proposta di implementazione del LEP

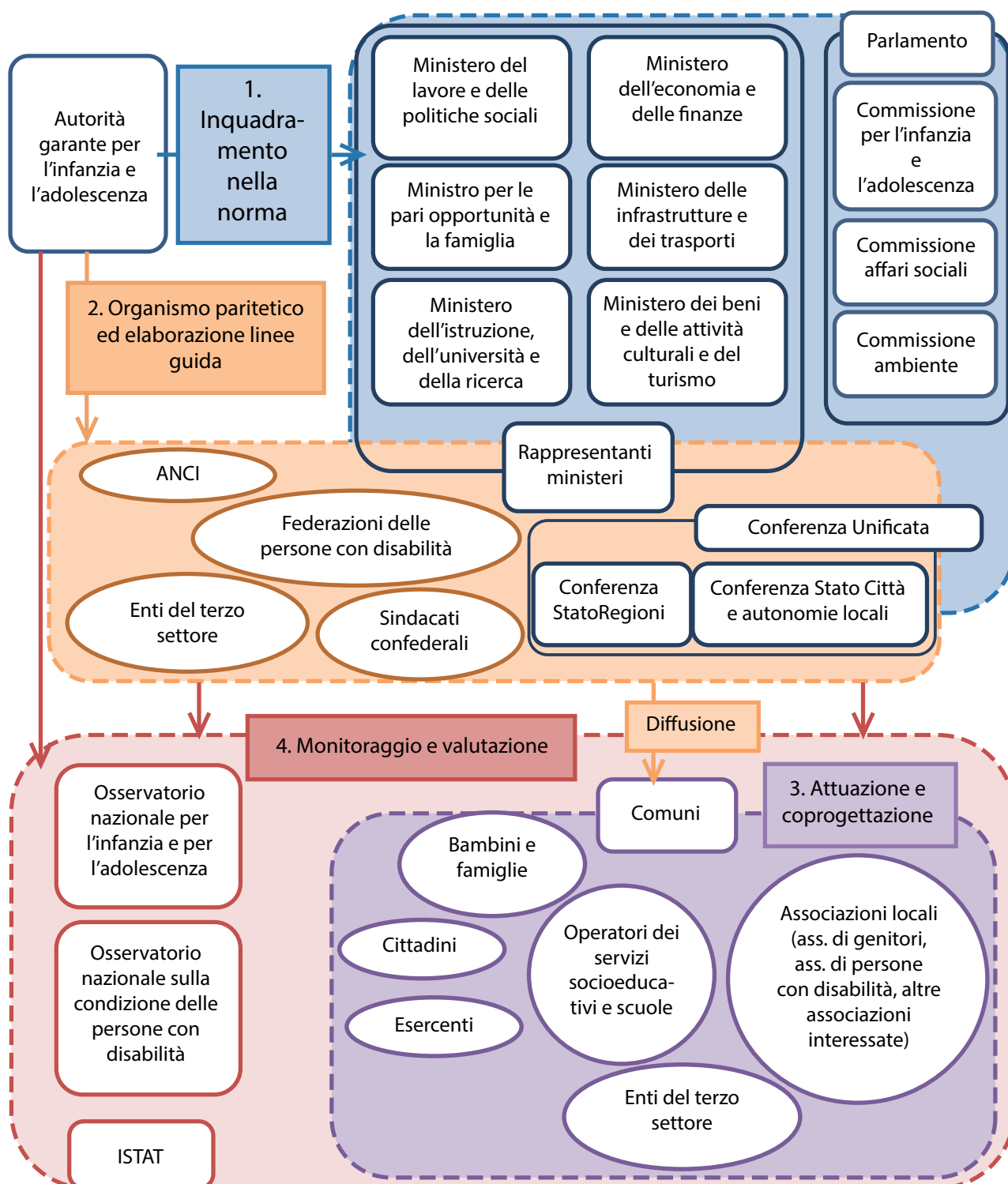
FASE 1. Inquadramento del LEP in una norma primaria che preveda anche gli <i>step</i> successivi
FASE 2. Costituzione di un gruppo di lavoro per l'elaborazione di linee guida per la progettazione di spazi gioco inclusivi
FASE 3. Attuazione da parte dei Comuni e co-progettazione degli spazi
FASE 4. Monitoraggio e valutazione



3.2.1 Fattibilità sociale

Il grado di complessità del LEP fa sì che la platea dei soggetti coinvolti a vario titolo nella sua implementazione sia molto vasta. La figura che segue intende sintetizzare il quadro dei principali attori potenzialmente interessati.

Figura 3 - Quadro dei soggetti coinvolti



3.2.2 Fattibilità tecnica: competenze e risorse disponibili e attivabili

FASE 1. Inquadramento del LEP in una norma nazionale

Come illustrato nel paragrafo 3.1.1, l'attuale normativa italiana non regola nel dettaglio l'accessibilità e l'inclusività degli spazi gioco, ma pone alcune basi su cui fondare una proposta di intervento legislativo che possa andare a definire un nuovo livello essenziale delle prestazioni nel senso più sopra definito.

Il secondo Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, approvato dall'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità e adottato con decreto Presidente della Repubblica del 12 ottobre 2017, pone in evidenza l'esigenza di un riordino della normativa relativa all'accessibilità degli spazi pubblici e, come prima azione per il perseguimento della linea di intervento 6, relativa alla promozione e attuazione dei principi di accessibilità e mobilità, indica la formulazione di una legge delega al fine di "Rivedere ed adeguare la disciplina sull'accessibilità all'ambiente fisico, urbano ed architettonico per conseguire l'adozione e la diffusione della progettazione universale e quindi l'attuazione dei principi di accessibilità della Convenzione stessa" (Capitolo 8, azione 1).

A seguito di questa proposta non risulta che siano state avviate delle iniziative legislative specifiche, salvo il "disegno di legge recante delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità (adozione di un Codice in materia di disabilità)" approvato dal Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2019⁸¹. È invece decaduta la proposta di legge parlamentare presentata a luglio del 2017 (antecedente alla adozione con decreto del Programma e a partire da un progetto del 2013) "Disposizioni per il coordinamento della disciplina in materia di abbattimento delle barriere architettoniche"⁸².

Il IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, approvato dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e adottato con decreto Presidente della Repubblica 31 dicembre 2016, nel capitolo 5.1 Linee di azione a contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie, declina l'obiettivo generale di "incoraggiare la partecipazione di tutti i minorenni ad attività ludiche, ricreative, sportive e culturali", indicando tra le azioni per il raggiungimento dell'obiettivo, la promozione e la realizzazione di "Città amiche dei bambini e delle bambine" per favorire la partecipazione ad attività ludiche ricreative e l'inclusione sociale (Azione 1.4.5). Pur non facendo esplicito riferimento ai parchi gioco inclusivi, così come sono stati definiti nel presente documento, si ritiene che il punto descritto dal Piano nazionale di azione e di interventi per l'infanzia e l'adolescenza costituisca uno snodo importante e un appiglio normativo per avviare il processo di implementazione del LEP e per promuovere la partecipazione di tutti i bambini ad attività ludiche, indipendentemente dalla loro condizione.

Il percorso che si suggerisce avviare ha come punto di partenza la presentazione di una proposta di legge ordinaria, analogamente a quanto è stato fatto con i LEA sanitari e socio-sanitari e a quanto previsto dal Programma di azione biennale per i diritti delle persone con disabilità. La proposta di legge dovrebbe individuare un livello minimo di diffusione territoriale dei parchi gioco inclusivi e accessibili in modo da rendere effettivo il diritto al gioco di tutti i bambini, così come sancito dall'articolo 31 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e dall'articolo 30 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità. Tale norma dovrebbe prevedere direttamente o attraverso la delega ad una norma secondaria:

1. l'individuazione di un livello minimo di diffusione dei parchi gioco inclusivi per ambito territoriale;
2. l'individuazione delle "specifiche tecniche, dimensionali e qualitative per la progettazione" dei parchi gioco, "che identifichino ed eliminino gli ostacoli e le barriere all'accessibilità per ogni tipologia di disabilità", in accordo con quanto previsto dal Programma biennale e in armonia e a integrazione di quanto già previsto dalle norme che regolano l'accessibilità degli spazi urbani;
3. l'individuazione di criteri di inclusività dei parchi gioco;
4. la previsione che tali spazi siano co-progettati con la popolazione residente nei Comuni interessati dai singoli progetti e in particolar modo con i bambini e i genitori, anche attraverso il coinvolgimento del Terzo

⁸¹ Il disegno di legge prevede l'emanazione, entro due anni dal conferimento della delega al Governo, di "uno o più decreti legislativi volti ad armonizzare, riordinare e semplificare, anche innovandole, le disposizioni vigenti in materia di disabilità" anche in tema di "accessibilità e diritto alla mobilità" (articolo 1, comma 2, lettera i)). A tale scopo la delega prevede di "riordinare le disposizioni per l'attuazione ed il rispetto dei principi e criteri di progettazione universale, accessibilità e fruibilità di beni, luoghi e servizi" (articolo 1, comma 3, lettera p)).

⁸² <http://www.camera.it/leg17/126?tab=1&leg=17&idDocumento=1013&sede=&tipo=>



settore locale, delle scuole e dei servizi educativi, nonché delle associazioni dei genitori e delle persone con disabilità attive sul territorio;

5. la predisposizione di un meccanismo di facilitazione e incentivazione economica per i Comuni che intendano progettare, in forma singola o associata, parchi gioco inclusivi, consentendo tempistiche progressive di implementazione del LEP, per esempio attraverso l'avvio di esperienze pilota che possano costituire un modello da diffondere progressivamente sul territorio nazionale;
6. l'introduzione, nel decreto legislativo 50/2016 (noto come nuovo Codice degli appalti) del criterio di accessibilità, tra i criteri di valutazione nell'ambito dei procedimenti di selezione pubblica per la realizzazione e/o la modifica di spazi ed edifici e l'eventuale correlata acquisizione di beni e servizi", come previsto dal Programma biennale per i diritti delle persone con disabilità, con specifico riferimento agli avvisi pubblici per la realizzazione di parchi gioco;
7. l'istituzione di un organo paritetico, sul modello della Commissione permanente per le barriere architettoniche di cui al decreto ministeriale 14 giugno 1989, n. 236, che sia in grado di interloquire con i diversi livelli di gestione e soggetti interessati, attuando un necessario coordinamento inter-istituzionale, e in grado di supportare l'azione governativa per dare attuazione a quanto sopra indicato. Tale organo dovrà prevedere la partecipazione di rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, del Dipartimento per le politiche della famiglia, del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza Stato-Città, dell'Autorità garante per l'Infanzia e l'adolescenza, nonché di rappresentanti delle Federazioni delle associazioni delle persone con disabilità, con particolare attenzione a quelle che si occupano di diritti dei bambini e di rappresentanti del Terzo settore. Tale organismo dovrebbe avere il compito di promuovere la diffusione della conoscenza e della cultura dell'accessibilità e dell'inclusività dei parchi gioco e fornire azioni di supporto e orientamento alle amministrazioni pubbliche e ai privati per l'attuazione della normativa, anche attraverso l'elaborazione di Linee guida. Dovrebbe inoltre avere una funzione di monitoraggio rispetto all'attuazione dei livelli minimi di diffusione dei parchi giochi inclusivi sul territorio nazionale, in raccordo con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e con l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità;
8. l'inserimento, secondo quanto previsto dal Programma biennale per i diritti delle persone con disabilità, nei programmi didattici delle scuole secondarie di secondo grado a indirizzo tecnico e nell'ambito degli insegnamenti impartiti presso le università a indirizzo socio pedagogico e scientifico (ingegneria, architettura *et similia*), delle discipline necessarie all'apprendimento del metodo della progettazione universale, che forniscano agli studenti competenze specifiche, non solo in ambito di progettazione architettonica di spazi accessibili e inclusivi ma anche in ambito educativo e pedagogico, funzionali alla progettazione di aree gioco per bambini con disabilità;

FASE 2. Costituzione di un organismo paritetico per l'elaborazione di Linee guida per la progettazione di spazi gioco inclusivi

Il testo di legge, oltre a prevedere l'istituzione dell'organismo paritetico sopra descritto, ne deve disciplinare i compiti, che in questa sede vengono individuati nella stesura, promozione, diffusione e monitoraggio delle Linee guida per la progettazione di parchi gioco inclusivi.

Allo scopo di elaborare tali Linee guida sarà utile:

- a. trarre spunto da alcuni documenti già esistenti, come le Linee guida "Stessi giochi stessi sorrisi" del Comune di Jesolo⁸³ e le Linee guida del Comune di Parma per la progettazione di aree verdi pubbliche⁸⁴, nonché documenti relativi agli approcci internazionali già citati;
- b. avviare una discussione all'interno dell'organismo paritetico, prevedendo l'audizione di esperti del settore (amministratori locali, tecnici e progettisti, etc.), in particolare progettisti coinvolti in esperienze significative già realizzate sul territorio nazionale.

⁸³ <http://www.youblisher.com/p/216768-Linee-Guida-SGSS/>.

⁸⁴ http://edilizia.Comune.parma.it/fileUpload/Cms/files/sw4ARedQPk_319.pdf.

I contenuti delle Linee guida dovrebbero riguardare, a titolo esemplificativo e non esaustivo:

- a. i requisiti della progettazione degli spazi verdi pubblici;
- b. i criteri di accessibilità degli spazi e di inclusività delle piattaforme di gioco;
- c. una metodologia di progettazione partecipata, individuata a partire dal “1° passo” previsto dal programma dell’UNICEF “Città amiche dei bambini e degli adolescenti” già citato e dalle *best practice* italiane ed europee;
- d. una appendice contenente esempi di altri interventi virtuosi che possono incrementare le occasioni ludiche del territorio (per esempio progetti di mobilità dalle scuole alle aree gioco, progetti di apertura dei cortili scolastici alla cittadinanza, etc.);
- e. la sintesi della normativa che regola la progettazione dei parchi gioco e l’accessibilità degli spazi pubblici, delle normative tecniche di settore e una bibliografia relativa alla progettazione di parchi accessibili e inclusivi (in parte già citata nel presente documento).

Rispetto ai requisiti della progettazione degli spazi verdi pubblici, dalle interviste svolte è emersa l’importanza di prevedere la figura del progettista all’interno degli avvisi pubblici per la realizzazione dei parchi gioco comunali, nonché di prevedere una progettazione dello spazio non solo al fine di renderlo maggiormente accessibile alla cittadinanza tutta, ma anche di integrarlo armoniosamente nel contesto circostante, favorendone l’utilizzo da parte dei cittadini. È emersa anche l’opportunità di organizzare le piattaforme di gioco in modo che possano offrire i giusti stimoli ai bambini che le utilizzeranno, favorendo in particolare l’aggregazione, l’apprendimento, l’esplorazione.

Rispetto ai criteri di accessibilità e inclusività, la letteratura sul tema è ampia e alcune pubblicazioni sono consultabili gratuitamente online⁸⁵. La ricerca sin qui condotta ha consentito di raccogliere alcuni spunti utili, esemplificativi e non esaustivi, che declinano l’accessibilità non soltanto nella logica dell’abbattimento delle barriere architettoniche ma in tutte le altre due accezioni indicate nel Paragrafo 3.1.1 (accessibilità in termini di libertà di accesso e accessibilità in termini di facilità di accesso) e quindi a vantaggio non solo di bambini con disabilità ma di tutti i bambini e delle loro famiglie. Se ne declinano, di seguito, alcuni:

- a. presenza di percorsi percorribili a piedi fra la scuola più vicina e il parco giochi e distinzione chiara fra percorsi pedonali e ciclabili;
- b. presenza di attraversamenti pedonali, dossi, zone con limiti di velocità sotto i 30 km orari e altri sistemi per calmierare la viabilità nelle zone circostanti;
- c. parcheggi nelle vicinanze, dotati di appositi spazi dedicati a persone con disabilità;
- d. illuminazione adeguata;
- e. accessi e percorsi percorribili con passeggini e carrozzine;
- f. presenza di panchine, tavoli e acqua potabile;
- g. accessi e percorsi che colleghino le diverse postazioni di gioco, percorribili agevolmente da persone con disabilità, in particolare motoria e sensoriale;
- h. presenza di postazioni di gioco il più possibile inclusive, fruibili dal maggior numero di bambini possibile e in particolare di almeno una postazione di gioco fruibile anche da bambini con disabilità motoria;
- i. presenza, in particolare per aree gioco di grandi dimensioni, di cartellonistica comprensibile anche da parte di persone con disabilità visiva, etc.

Rispetto all’inclusività delle piattaforme di gioco per una maggiore esaustività si rimanda alla letteratura di settore⁸⁶.

FASE 3. Attuazione da parte dei Comuni e co-progettazione degli spazi

I soggetti responsabili dell’implementazione del LEP sono i Comuni, ai quali compete la pianificazione urbanistica, la progettazione e la gestione degli spazi pubblici.

La piena implementazione del LEP prevede l’attivazione di percorsi di co-progettazione che coinvolgono una

⁸⁵ Si veda per esempio la pubblicazione della Regione Veneto “Il verde è di tutti. Schede tecniche per la progettazione e la realizzazione di aree verdi accessibili e fruibili”, a cura di Lucia Lancerin, 2003 disponibile al link: <http://www.edscuola.it/archivio/handicap/verde.pdf>.

⁸⁶ Si vedano le linee guida e la pubblicazione “Il verde è di tutti” già citate e Lucia Lancerin (a cura di), “Atti della tavola rotonda Parchi gioco per tutti”, Bassano del Grappa, 25 marzo 2017.



vasta gamma di soggetti interessati dalla progettazione dei parchi a livello locale, in prima battuta bambini e famiglie, con particolare attenzione alle persone con disabilità. Tali soggetti possono essere coinvolti attraverso associazioni di genitori, servizi socio-educativi, istituti scolastici del territorio, soggetti del Terzo settore a vario titolo interessati dall'opera, esercenti che possono contribuire alla gestione e manutenzione del parco e, in sostanza, tutta la comunità educante.

A livello nazionale potrebbe essere utile un raccordo con il programma "Città amiche delle bambine e dei bambini" dell'UNICEF, ai fini di inserire il tema dei parchi inclusivi all'interno dei progetti esistenti e costruire dei possibili progetti pilota che facciano da apripista all'implementazione del LEP sul territorio nazionale.

FASE 4. Monitoraggio e valutazione

Quest'ultima fase può essere suddivisa su due livelli territoriali differenti:

1. da un lato il monitoraggio delle condizioni degli spazi gioco esistenti o di nuova progettazione a livello locale, che è opportuno coinvolga non solo l'amministrazione locale ma tutti i soggetti che hanno preso parte alla fase di progettazione e in generale la cittadinanza;
2. dall'altro il monitoraggio a livello nazionale. Tale funzione sarà svolta dall'organismo paritetico previsto dalla legge, che dovrà esercitarla in raccordo con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e con l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità.

Al fini del monitoraggio del LEP su tutto il territorio nazionale appare utile un confronto con ISTAT, con cui valutare l'introduzione di eventuali modifiche alle attuali forme di rilevazione del verde urbano, e con UNICEF, in relazione al monitoraggio dei programmi per le "Città amiche delle bambine e dei bambini", qualora si riescano a individuare delle interconnessioni tra il suddetto programma e la creazione di spazi gioco pubblici inclusivi.

3.2.3 Fattibilità organizzativa e amministrativa: struttura e relazioni di governance coerenti, agibilità dell'iniziativa rispetto al contesto istituzionale, alla normativa e ai processi amministrativi

Si riportano di seguito le azioni specifiche relative a ciascuna fase proposta e i soggetti responsabili della loro attuazione.

Tabella 15 – Quadro delle azioni funzionali all'implementazione del LEP, dei soggetti coinvolti e del ruolo di AGIA all'interno del processo

Fasi	Azioni	Soggetti da coinvolgere
Fase 1 Inquadramento del LEP in una norma nazionale	1.1 Proposta di legge ordinaria per l'introduzione del LEP spazi gioco pubblici	Parlamento, Commissioni parlamentari
	1.2 Riconoscimento del LEP come priorità di intervento del Governo e individuazione delle fonti di finanziamento	Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministro per le pari opportunità e la famiglia, Ministero per le infrastrutture e dei trasporti, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Ministero dell'economia e delle finanze
Fase 2 Costituzione di un gruppo di lavoro per l'elaborazione di Linee guida per la progettazione di spazi gioco pubblici inclusivi	2.1 Costituzione dell'organismo paritetico previsto dalla proposta di legge e preposto alla formulazione e diffusione delle Linee guida	Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministro per le pari opportunità e la famiglia, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Dipartimento per le politiche della famiglia, Dipartimento per le pari opportunità, Conferenza Unificata, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, rappresentanti delle Federazioni delle associazioni delle persone con disabilità, con particolare attenzione a quelle che si occupano di diritti dei bambini, Sindacati confederali, rappresentanti del Terzo settore
	2.2 Elaborazione delle Linee guida	Organismo paritetico
	2.3 Adozione delle Linee guida	Ministeri competenti, Conferenza Unificata
	2.4 Promozione e diffusione delle Linee guida e sensibilizzazione delle istituzioni nazionali e locali	AGIA, ANCI, enti del Terzo settore facenti parte dell'organismo paritetico
Fase 3 Attuazione e co-progettazione	3.1 Realizzazione di nuovi spazi giochi pubblici inclusivi attraverso processi di co-progettazione	Comuni con il coinvolgimento della comunità educante
Fase 4 Monitoraggio e valutazione	4.1 Monitoraggio delle condizioni dei parchi giochi esistenti e che verranno progettati nel tempo	Comuni con il coinvolgimento della comunità educante
	4.2 Monitoraggio della diffusione dei parchi gioco pubblici inclusivi su tutto il territorio nazionale	Organismo paritetico, in raccordo con gli Osservatori nazionali competenti (minorenni e disabilità) Comuni per la raccolta dei dati



3.2.4 Fattibilità economica: presenza e reperibilità delle risorse economiche che rendano realizzabile l'idea proposta

Situazione attuale

L'impatto economico di una misura di questo tipo è piuttosto rilevante: la progettazione di un parco inclusivo di medie dimensioni (l'esempio di Rimini è di 2.380 metri quadri per un'utenza di massimo 200 persone) si aggira infatti intorno ai 200.000 euro.

Ad oggi diverse Regioni hanno avviato bandi e assegnato risorse per rendere inclusive le strutture già esistenti. I bandi sinora espletati pongono però almeno due problemi:

- vengono erogate risorse per adeguare una situazione esistente e non per ricostruire ex-novo delle strutture, ripensando gli spazi in modo globale;
- le cifre erogate sono piuttosto esigue e raggiungono al massimo 25.000 euro.

Proposta per finanziare un progetto di parchi giochi inclusivi

Per quanto riguarda il reperimento delle risorse, ci sono diverse strade percorribili. A titolo esemplificativo si elencano alcune procedure già utilizzate:

- mutuo con la Banca europea degli investimenti (BEI); in questo caso lo Stato contrae un mutuo con la BEI a un tasso molto agevolato e il peso della rata sul singolo anno è tutto sommato irrilevante (considerato che si tratta di 20 milioni di spesa);
- sponsorizzazione dell'iniziativa da parte di fondazioni o istituzioni private, con un rientro di immagine anche attraverso la concessione gratuita di spazi pubblicitari. Alcune banche hanno finanziato la risistemazione e il miglioramento di aree gioco urbane, sponsorizzando l'iniziativa con propri loghi sui campi da gioco;
- ridiscutere la destinazione di parte della quota dell'8 x 1000 dell'Irpef destinata allo Stato. Attualmente l'8 x 1000 destinato allo Stato (circa 40 milioni l'anno) viene diviso su 5 o 6 tematiche (progetti per i rifugiati, edilizia scolastica, progetti per la salvaguardia dei beni culturali etc.). Se alle tematiche attualmente prese in considerazione si aggiungessero stabilmente progetti di inclusione per le persone di minore età con disabilità, in pochi anni sarebbe possibile finanziare per intero il progetto pilota.



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

Capitolo 4

Creazione di una banca dati sulla disabilità a livello nazionale, con dati disaggregati, relativamente alla fascia di età 0-17 anni.

Capitolo 4. Creazione di una banca dati sulla disabilità a livello nazionale, con dati disaggregati, relativamente alla fascia di età 0-17 anni.

La proposta di LEP discussa nel Tavolo di lavoro, basata sui contenuti del documento di proposta pubblicato da AGIA nel marzo 2015, è la seguente:

“Creazione di una banca dati sulla disabilità a livello nazionale, con dati disaggregati, relativamente alla fascia di età 0-6 anni”

Si tratta di un LEP di tipo programmatico finalizzato a costruire condizioni di conoscenza o organizzative per una successiva offerta di servizi o soddisfazione di diritti tutelati, ovvero un LEP del III tipo. Si precisa che la banca dati è uno strumento fondamentale per monitorare i diritti sanciti dalle Convenzioni ONU (CRC e CRPD) e i livelli essenziali di assistenza/prestazione, in particolare sul piano della salute dei minori di età.

4.1 Significatività e praticabilità

4.1.1 Valore del problema

Per “banca dati” possiamo intendere un archivio di micro-dati (dati a livello delle singole persone/casi) anonimizzati o pseudonimizzati. Con una banca dati è possibile estrarre statistiche, seguire lo sviluppo di serie storiche e incrociare le variabili a fini di ricerca. Elementi fondamentali, se parliamo di monitoraggio di diritti o livelli essenziali e di programmazione o valutazione dei servizi. Vista l'assenza di una risorsa di questo tipo, il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nelle Osservazioni conclusive del 2019 ha invitato l'Italia a migliorare la raccolta dati sui minorenni con disabilità, in particolare quelli molto piccoli e quelli con disabilità intellettive e psicosociali. Il nostro Paese, su questo piano, non ottempera pienamente a quanto previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

La necessità di disporre di dati aggiornati e affidabili sulla disabilità è sottolineata dal secondo **Programma di azione biennale** per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, adottato con decreto Presidente della Repubblica 12 ottobre 2017. Il Programma, frutto di un importante lavoro collettivo, è stato elaborato dall'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità ed è stato presentato alla V Conferenza nazionale sulle politiche per la disabilità, tenutasi a Firenze nel settembre 2016 e organizzata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il tema dei dati è trattato nella Linea di intervento n. 8 dedicata allo “Sviluppo del sistema statistico e del monitoraggio dell'attuazione delle politiche”⁸⁷.

Il Gruppo di lavoro CRC ha evidenziato la mancanza di dati sui bambini con disabilità 0-5 anni e quindi ha raccomandato alla Presidenza del Consiglio di “garantire una rilevazione dati nazionale relativa all'infanzia e all'adolescenza, con un flusso continuo e aggiornato rispetto a tutti i fenomeni che le riguardano”⁸⁸. Già nel 2011, il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza aveva indirizzato una raccomandazione all'Italia, affinché “lo Stato parte effettui la raccolta di dati specifici e disaggregati sui bambini con disabilità, inclusi quelli di età compresa tra 0 e sei anni, per adattare politiche e programmi in base a tali esigenze. A tale proposito, il Comitato invita lo Stato parte a tenere conto del Commento Generale n. 9 (2006) del Comitato sui diritti dei bambini con disabilità”⁸⁹. E ancora, nel febbraio 2019, il Comitato ONU⁹⁰, nel confermare il precedente Commento – 9/2006 – ha raccomandato all'Italia di migliorare la raccolta dati sui minorenni con disabilità, in particolare quelli molto piccoli e quelli con disabilità intellettive e psicosociali e sviluppare un sistema efficiente per la diagnosi delle disabilità, necessario per mettere in atto politiche e programmi appropriati, in consultazione con gli stessi minorenni con disabilità e le organizzazioni che li rappresentano.

Alcuni dati, in verità, sono effettivamente disponibili, anche a livello micro. Il MIUR, ad esempio, raccoglie al momento dell'iscrizione al sistema scolastico un complesso di informazioni tramite un'apposita procedura online.

⁸⁷ Il 10 luglio 2019 è stato diffuso il “Documento di proposte di attività dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità”. Si veda l'Area 8 “Monitoraggio” che, sviluppando quanto previsto nel Programma di azione biennale, tratta il tema delle banche dati e degli indicatori di cui all'art 31 e 33 della CRPD.

⁸⁸ Cfr. I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 3° rapporto supplementare alle Nazioni Unite, Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, novembre 2017, pag. 39.

⁸⁹ Committee on the Rights of the Child, CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 46.

⁹⁰ Committee on the Rights of the Child, CRC/C/ITA/CO/5-6.



Per quanto interessa questo percorso di ricerca, l'**anagrafe nazionale degli studenti** è l'unica banca dati esistente con una partizione separata sulle condizioni di disabilità. Come vedremo nel paragrafo 4.2, essa rappresenta un possibile "modello" da considerare.

Per quanto riguarda la disponibilità di dati, l'Italia dispone di due ulteriori sistemi informativi a livello nazionale: il Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS) il nuovo Sistema informativo sanitario (NSIS). Il SIUSS, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ha inglobato la sezione del Sistema informativo non autosufficienza (SINA) e quindi la **banca dati delle valutazioni multidimensionali** delle persone prese in carico dai servizi sociali. Questa banca dati è gestita dall'INPS e contiene informazioni sulla presenza di limitazioni funzionali. A oggi ha una copertura parziale, in quanto ancora una ristretta minoranza di Comuni ed Enti territoriali provvedono ad alimentarla. Il NSIS, in capo al Ministero della salute, registra invece le prestazioni sanitarie erogate a tutti i cittadini nei diversi regimi assistenziali. Non esiste un flusso informativo strutturato sulla disabilità infantile che registri l'assistenza sanitaria e riabilitativa erogata. È possibile che si riesca a estrarre informazioni differenziando i beneficiari per fascia d'età. Il Ministero monitora alcuni dati per verificare che i LEA relativi all'area disabilità siano garantiti sul territorio nazionale. Nella griglia LEA, ad esempio, sono compresi indicatori sui posti letto equivalenti nelle strutture, ma senza distinzione della fascia d'età.

L'ISTAT produce numerose **stime** sulla presenza di persone con disabilità diffuse attraverso il sito www.disabilitaincifre.it. Si tratta di indicatori elaborati sulla base delle indagini campionarie multiscopo, un sistema di ricerche statistiche in campo sociale finalizzato a sostenere l'elaborazione di politiche tese a migliorare il benessere e l'integrazione sociale⁹¹. I dati e gli indicatori elaborati dall'Istituto sono offerti a un pubblico allargato di *stakeholder*, sono utili per monitorare l'applicazione della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, vengono utilizzati, infine, nelle audizioni dell'Istituto per le valutazioni di politiche sulla disabilità, come quelle tenutesi presso le Commissioni parlamentari di Camera e Senato relative alla legge 112/2016 "Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone affette da disabilità grave prive del sostegno familiare"⁹².

Il progetto di **archivio sulla disabilità**, promosso dall'ISTAT nel quadro dell'aggiornamento 2018-19 del Programma statistico nazionale 2017-2019, attualmente al vaglio dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, merita di essere qui anticipato. Lo riprenderemo approfonditamente nel paragrafo 4.2.

Ulteriori fonti informative statistiche sono diffuse da testate web specialistiche indipendenti, come Condicio.it e Superando.it.

Grazie al percorso di ricerca e ai materiali raccolti, illustrati nei successivi paragrafi, è emersa l'opportunità di riformulare il LEP, integrando il testo e precisando il perimetro operativo della banca dati nel modo seguente:

"Creazione di una banca dati sulla disabilità a livello nazionale, con dati disaggregati, relativamente alla fascia di età 0-17 anni"

Considerati i riferimenti a norme cardine come le Convenzioni ONU, è stato analizzato innanzitutto il panorama delle buone prassi a livello europeo e internazionale.

4.1.2 Le buone prassi europee e internazionali

Nel 2002, la sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha evidenziato la difficoltà di raccogliere dati accurati sulla disabilità tra i bambini. Anche la qualità dei dati statistici è stata identificata come preoccupante ed è stata, altresì, evidenziata la carenza di attività di ricerca sulla vita dei bambini con disabilità. Di conseguenza, attualmente non esistono stime globali attendibili e rappresentative del numero e della proporzione di bambini con disabilità per Paese.

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità attribuisce agli Stati la responsabilità di "[...] raccogliere informazioni appropriate, compresi dati statistici e di ricerca, per consentire loro di formulare e attuare politiche [...]". Questo riconoscimento ha portato allo sviluppo di molteplici sistemi di raccolta dati sulla popolazione con disabilità anche per la popolazione infantile. Al momento, tuttavia, non esiste un sistema modello.

⁹¹ Si veda <https://www4.istat.it/it/archivio/91926>.

⁹² Cfr. la nota sulla legge "Dopo di Noi" disponibile su <https://www.istat.it/it/archivio/184190>.

Prassi significative

Uno studio approfondito realizzato dall'UNICEF nel 2015⁹³ dimostra che praticamente tutti i Paesi del mondo raccolgono alcune informazioni sulla disabilità: in 185 Stati membri delle Nazioni Unite sono state identificate basi di dati sulla disabilità. Tra i 716 database disponibili sul tema della disabilità infantile, 375 sono delle forme di censimento che rilevano i tassi di prevalenza della disabilità sia per le popolazioni di bambini che di adulti (tipicamente disaggregate per età).

Il secondo tipo più comune di fonte dati sono le indagini sulle famiglie, molte delle quali di tipo generalistico e relative ad una varietà di argomenti, altre con un focus più ristretto che va dalle condizioni di vita, alla salute, alle condizioni socio-economiche e reddito, alle spese sostenute per la cura e l'assistenza. Sono state individuate 139 indagini statistiche sulle famiglie a livello nazionale che includono domande sulla disabilità; solo due di queste indagini riguardano esclusivamente la popolazione infantile (una in Cina e una in Namibia).

La maggior parte dei Paesi ha più di una sorgente dati (al momento della ricerca, nel luglio 2014). I Paesi ad alto reddito dispongono generalmente di più fonti, con gli Stati Uniti d'America al primo posto (23), seguiti da Australia (16), Canada e Regno Unito (ogni 13), Belgio e Irlanda (ciascuno 10), Nuova Zelanda (10), Portogallo (9), Estonia e Ungheria (8 ciascuno).

Il più grande patrimonio informativo codificato, con dati comparabili a livello internazionale, è il programma **Multiple Indicator Cluster Surveys** (MICS)⁹⁴, un programma di indagine sulle famiglie condotto dall'UNICEF nei paesi a basso e medio reddito (LMIC). I MICS sono sondaggi rappresentativi a livello nazionale con oltre 200 diversi indicatori di salute e benessere per donne, uomini e bambini. Il suddetto programma è diventato uno strumento di conoscenza sulla protezione dei minori di età, sull'educazione della prima infanzia, sulla salute e l'alimentazione dei bambini⁹⁵. Il MICS include cinque questionari: uno per la famiglia, uno per le donne e uno per gli uomini di età compresa tra i 15 e i 49 anni, uno per i bambini di età compresa tra i 5 e i 17 anni e uno per i bambini di età inferiore ai 5 anni. La ricerca è realizzata su un campione di famiglie in ogni paese con interviste ai membri adulti dei nuclei familiari e alle mamme relativamente alla situazione dei figli minorenni. Di seguito riportiamo un paio di esempi grafici pubblicati che restituiscono una fotografia sui "domini funzionali" dei bambini dai 2 ai 4 anni e dei ragazzi dai 5 ai 17 anni, con successiva differenziazione per sesso, luogo di vita, livello di ricchezza, istruzione, educazione.

Figura 4 - Studio Multiple Indicator Cluster Surveys, esempi di tavola e grafico

Child Functioning Domains

	Seeing	Hearing	Walking	Fine Motor	Communication	Learning	Playing	Controlling Behaviour	Self care	Remembering	Concentrating	Accepting Change	Making Friends	Anxiety	Depression
National															
2-4 years	32	32	32	32	32	32	32	32	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
5-17 years	33	33	33	N/A	33	33	N/A	33	33	33	33	33	33	33	45

Percentage of children age 2-17 years with functional difficulty in at least one domain, by domain of difficulty
N/A - Not Applicable

⁹³ Data and Analytics Section, Division of Data, Research and Policy, United Nations Children's Fund (UNICEF), *Navigating the landscape of child disability measurement: A review of available data collection instruments*, https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2015/12/Navigating-the-landscape-of-child-disability-measurement_247-1.pdf.

⁹⁴ https://www.unicef.org/statistics/index_24302.html.

⁹⁵ <http://mics.unicef.org/tools>.



Child Functioning: Inequalities



A livello europeo, tra i Paesi che hanno sviluppato il maggior numero di banche dati sulla disabilità a livello nazionale, con dati disaggregati per la fascia di età 0-6, vi è l'Irlanda. Analizziamo in particolare due fonti dati: a) *State of the Nation's – Children* e b) *National Physical and Sensory Disability Database*.

A) IRLANDA - *State of the Nation's – Children*

<https://www.dcy.gov.ie/cat/EN/Departement-of-Children-And-Youth-Affairs/1503.htm?DocID=4687&ad=1>

- Obiettivo: mappare il benessere dei bambini, tenere traccia dei cambiamenti nel tempo, valutare i progressi rispetto ad altri Paesi ed evidenziare le questioni politiche che si presentano.
- Informazioni raccolte da fonti sanitarie – livello nazionale. Database gestito dal *Department of Children and Youth Affairs*.
- Anno di avvio: 2006.
- Copertura: nazionale - bambini di età compresa tra 0 e 17 anni. Nella pubblicazione sono articolati in 0-4, 5-9, 10-14, 15-17 anni.
- Descrizione: raccoglie informazioni da tutti i data base amministrativi, di indagine e di censimento locali, nazionali e internazionali relativamente a: dati socio-demografici; vita di relazione dei bambini; salute, problemi sociali, emotivi e comportamentali; supporti formali e informali ricevuti.

B) IRLANDA - *National Physical and Sensory Disability Database (NPSDD)*

<https://www.hiqa.ie/areas-we-work/health-information/data-collections/national-physical-and-sensory-disability-database>

- Obiettivo: il Database NPSDD è uno strumento di pianificazione del servizio progettato per acquisire dati sull'uso e la necessità di servizi specialistici di disabilità tra persone con disabilità fisiche e sensoriali.
- È gestito dal Ministero della salute e raccoglie dati dal Database nazionale sulla salute e l'assistenza sociale.
- Anno di avvio: 2002.
- Copertura nazionale: le persone registrate nel database sono circa 23.000. La registrazione è limitata alle persone di età inferiore a 66 anni (le persone di minore età nelle pubblicazioni sono suddivise in 0-4, 5-12, 13-17) con disabilità fisiche / sensoriali che si avvalgono o che richiedono un servizio sanitario specializzato o di accudimento e che accettano di registrarsi nel database.
- Dati contenuti: dati personali e demografici che includono data di nascita, sesso, i dati dei *caregiver* e situazione abitativa, informazioni sull'uso dei servizi correnti e sui futuri bisogni di assistenza, sussidi e ausili, ostacoli e sfide, difficoltà di partecipazione e inclusione e la scheda dell'Organizzazione mondiale della sanità di valutazione della disabilità (WHODAS II), una misura che registra le difficoltà che le persone hanno nell'esecuzione di attività giornaliere particolari per un periodo di tempo superiore ai 30 giorni.
- Metodologia di raccolta dati: il sistema è basato sul web. La base dati è gestita dal Ministero della Sanità, ma alcuni fornitori di servizi assistenziali e sanitari sono responsabili della registrazione e della valutazione dei propri utenti.
- Frequenza della pubblicazione: i dati vengono raccolti su base continuativa ed estratti ogni anno per produrre un rapporto annuale e bollettini delle organizzazioni sanitarie della comunità (CHO) per il Ministero.



- Accesso ai dati: su richiesta. Il Ministero della Sanità e gli enti gestori dei servizi possono estrarre dati con strumenti di *query*. Vengono pubblicati rapporti / pubblicazioni.
- Accesso open data al portale: sì.

Dalle esperienze osservate è possibile trarre le seguenti considerazioni:

Il sistema irlandese offre uno spunto interessante in termini di suggerimenti per l'implementazione del LEP perché offre un quadro informativo molto articolato grazie a:

- a. un sistema informativo sull'infanzia che raccoglie e presenta dati specifici sulla diffusione e sulla prevalenza dei diversi tipi di disabilità tra i minorenni residenti nel Paese, suddivisi per fasce di età, distribuzione territoriale (per contea) ed evoluzione nel tempo;
- b. un sistema informativo sanitario che raccoglie e presenta dati relativi ai servizi di cura, ma anche di assistenza formale e informale, presenza del *caregiver*, bisogni specifici, difficoltà di partecipazione e inclusione.

I due sistemi riescono, inoltre, a far dialogare tra loro le molteplici fonti informative esistenti, in modo da fornire indicazioni per valutare l'evoluzione dei fenomeni e la capacità di risposta dei servizi, nonché per far emergere le differenze territoriali nella risposta ai bisogni.

4.2 Proposta per la realizzazione di un percorso incrementale di implementazione del LEP

Nei paragrafi precedenti sono stati illustrati i flussi informativi e le banche dati attualmente esistenti a livello nazionale. Tra essi, sono emerse **due esperienze significative**: l'Anagrafe nazionale degli studenti (box 1) e il progetto di Archivio sulla disabilità (box 2) che, per il livello di copertura della popolazione, la ricchezza e l'aggiornamento dei dati trattati, costituiscono dei possibili modelli a cui fare riferimento. Nel presente paragrafo vengono riportati gli esiti dell'analisi dei suddetti sistemi, realizzata grazie alle interlocuzioni con i referenti istituzionali dell'ISTAT, del Dipartimento per le politiche della famiglia, del Ministero della salute, del MIUR e con alcuni esperti.

Box 1 - Anagrafe nazionale degli studenti

L'**Anagrafe nazionale degli studenti**, gestita dal MIUR, contiene una serie storica decennale alimentata tramite la procedura di iscrizione *online*. Questa banca dati contiene informazioni relative a più di 8,5 milioni di studenti. Dal 2012 il sistema informativo del Ministero raccoglie dati anche sulla scuola dell'infanzia. Dal 2016, grazie a un apposito regolamento⁹⁶ concordato con l'Autorità garante per la protezione dei dati personali, è iniziata la raccolta di informazioni sulla presenza di condizioni di disabilità - registrate in una partizione separata della banca dati - e quindi dati sensibili fondamentali per l'assegnazione del sostegno scolastico.

Le scuole statali sono tenute a inserire, per ogni alunno con disabilità frequentante che beneficia della legge 104/1992, le informazioni relative a tre specifiche sezioni: dati relativi alla certificazione medica; presenza o meno agli atti della scuola del profilo dinamico funzionale e del piano educativo individualizzato; misure di sostegno (personale e ore settimanali di sostegno). Il caricamento delle certificazioni in forma anonima è facoltativo ma può essere richiesto dall'Ufficio scolastico regionale di competenza.

Nella prima sezione, oltre alla specifica su comma 1 o comma 3 della legge 104/1992, è previsto l'inserimento del codice ICD-10⁹⁷ o eventualmente ICD-9 sulla base di una lista a tendina. È possibile predisporre tabelle di dati aggregati relativi solo ai codici previsti nella classificazione. In allegato è riportata una pagina del manuale utente con la maschera di inserimento dei dati principali per il singolo studente.

Il ciclo di vita dei dati così raccolti prevede non soltanto la pseudonimizzazione tramite un codice, ma anche la loro cancellazione dalla banca dati al momento di uscita dello studente dal corso di studi.

⁹⁶ Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, decreto ministeriale 28 luglio 2016, n. 162.

⁹⁷ Il codice ICD corrisponde ad una classificazione statistica riconosciuta a livello internazionale delle malattie e dei problemi sanitari correlati.



Box 2 - Progetto di archivio sulla disabilità

L'**Archivio sulla disabilità** è un progetto dell'ISTAT inserito nell'aggiornamento 2018-19 del programma statistico nazionale (Lavoro statistico IST-02748-Archivio disabilità). Il progetto ha l'obiettivo di realizzare un registro statistico degli individui con disabilità mediante l'integrazione di archivi statistici e amministrativi riguardanti la condizione sanitaria, le prestazioni assistenziali e altre informazioni sulle condizioni individuali e familiari delle persone con disabilità. Il progetto è stato concepito anche sulla base dei risultati di una sperimentazione svolta nel 2014 in collaborazione con la Regione Marche, durante la quale sono state analizzati i dati delle certificazioni di invalidità civile e handicap delle commissioni INPS.

Nell'implementazione del progetto si pensa di sfruttare principalmente le certificazioni di invalidità di fonte INPS e il Casellario centrale dei pensionati, detenuto sempre dall'INPS. La fonte "certificazione" contiene il tipo di certificazione (con riferimento alla relativa norma), la diagnosi ICD-9-CM, il livello di gravità (per esempio comma 1 o 3 della legge 104/1992), oppure assenza di certificazione ai sensi della stessa legge.

Il gruppo di progetto ritiene che per le finalità di studio ipotizzate sia opportuno procedere con l'integrazione di fonti amministrative e statistiche, come i censimenti, utili a documentare il contesto familiare, le condizioni di salute e di vita delle persone in condizioni di disabilità. Altre fonti di natura amministrativa potrebbero essere successivamente integrate (come per esempio le fonti di natura fiscale o in ambito scolastico). Questa strategia produrrebbe un valore aggiunto di particolare rilevanza, permettendo anche di ottenere direttamente informazioni sulle condizioni di disabilità dei bambini nella fascia di età 0-6 anni, attualmente scoperta.

La predisposizione del registro permetterebbe, inoltre, di disporre di una base di campionamento accurata per la progettazione di indagini statistiche sulla disabilità.

Il progetto ha un aggancio normativo forte con quanto previsto dal secondo Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, adottato con decreto Presidente della Repubblica del 12 ottobre 2017. In particolare, la prima azione della linea di intervento 8, "Sviluppo del sistema statistico e del monitoraggio dell'attuazione delle politiche", ha come obiettivo l'attivazione dei processi di integrazione degli archivi amministrativi per ampliare l'informazione statistica sulla disabilità, mentre la seconda linea d'azione promuove il trattamento statistico delle fonti INPS relative alla disabilità, con l'obiettivo di creare un registro anagrafico delle persone con disabilità e indica INPS e ISTAT tra i soggetti promotori.

Il progetto è attualmente al vaglio dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, nell'ambito dell'iter di approvazione del Piano sanitario nazionale (PSN) 2017-2019 - Aggiornamento 2018-19. L'Autorità ha espresso il 9 maggio 2018 un parere¹⁰⁰ in cui, al punto 6.2 "invita l'Istituto, prima di avviare il trattamento, a comunicare al Garante tutti gli elementi necessari a consentire una compiuta valutazione circa la conformità dello stesso alla disciplina sulla protezione dei dati personali".

La scheda-progetto del PSN, in corso di approvazione, impegna già l'ISTAT a cancellare il dato personale identificativo una volta fatti gli incroci progettati tra le diverse fonti informative.

In mancanza di autorizzazione del progetto, nonostante la presentazione di controdeduzioni, l'ISTAT non può utilizzare le fonti. Per il momento l'accesso è quindi possibile solo a informazioni di natura aggregata.

La prima esperienza (l'Anagrafe nazionale degli studenti) appare essere un modello da perseguire in relazione al fatto che la titolarità è in capo a un soggetto istituzionale - il che conferisce "liceità" al trattamento dei dati, cioè a raccogliere ed elaborare dei dati personali anche sensibili - ma anche in relazione al fatto che la banca dati, così costruita, ha raccolto il parere positivo del Garante della privacy (elemento cruciale di fattibilità sul piano normativo). La seconda esperienza, ovvero il progetto di Archivio sulla disabilità, comprova l'esistenza di importanti flussi informativi a livello micro che possono essere trattati grazie all'interoperabilità dei sistemi informatici e quindi a bassissimo costo.

Nel quadro istituzionale e normativo fin qui ricostruito, come potrebbe configurarsi "una banca dati sulla disabilità a livello nazionale, con dati disaggregati, relativamente alla fascia di età 0-17 anni"?

98 Parere sullo schema di Programma statistico nazionale 2017-2019, Aggiornamento 2018-2019 - 9 maggio 2018 [9001732] scaricabile dal sito www.garanteprivacy.it.

Appare opportuno sottolineare, preliminarmente, che per la fascia d'età 0-6 anni la carenza di dati è particolarmente sentita e, al contempo, sollecitata dalle norme e dagli organismi internazionali. Infatti, l'Indagine multiscope, per come è progettata, non riesce a distinguere i fenomeni per tale fascia di età, in quanto alcune variabili non vengono rilevate per i bambini. Al contrario, molte informazioni sono presenti nelle fonti amministrative, come dimostrato dalle sperimentazioni sopra richiamate. Date le potenzialità tecniche sul piano della raccolta e analisi dei dati, come illustrato nel progetto Istat di Archivio sulla Disabilità, si può ipotizzare di **estendere la raccolta e analisi dei dati a tutte le persone di minore età con disabilità**. Tale prospettiva ha portato a riformulare il testo del LEP e a prevedere una sua applicazione incrementale: in una prima fase di costruzione della banca dati l'attenzione sarebbe focalizzata sulla fascia 0-6 anni, mentre in una seconda fase si allargherebbe il perimetro operativo fino a considerare i 17enni.

Di seguito vengono riassunte le principali fonti di diritto a cui il LEP è connesso e, nel paragrafo seguente, viene presentato il quadro istituzionale nel quale si pensa sia possibile **promuovere e implementare** il LEP in esame, tenuto conto della necessità di identificare un perimetro ben delimitato che consenta la liceità del trattamento dei dati, visto che ci si riferisce a informazioni e dati personali sensibili.

Principali fonti relative ai diritti di cui è espressione il LEP

Fonti internazionali	Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità: gli Stati parte si impegnano a raccogliere le informazioni appropriate, compresi i dati statistici e di ricerca, che permettano loro di formulare e implementare politiche allo scopo di dare effetto alla presente Convenzione (articolo 31). List of Issues del Comitato per i Diritti delle Persone con Disabilità (agosto 2016) e successive Osservazioni conclusive (ottobre 2016) – con riferimenti al target 17.18 dei <i>Sustainable Development Goals</i>. Osservazioni conclusive del Comitato ONU 2019 al V e VI rapporto periodico dell'Italia sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, febbraio 2019 (Capitolo G, paragrafo 27 lettera a)).
Fonti europee	OMS Comitato Regionale per l'Europa, Strategia Europea sulla salute dei bambini e degli adolescenti 2015–2020, EUR/RC64/12 del 28 luglio 2014.
Fonti nazionali	IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva adottato con decreto Presidente della Repubblica 31 agosto 2016 – Obiettivi di monitoraggio. Secondo Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, adottato con decreto Presidente della Repubblica 12 ottobre 2017. 3° Rapporto supplementare alle Nazioni Unite, Gruppo di lavoro CRC (novembre 2017). Decreto Presidente Consiglio dei Ministri del 25 ottobre 2018 con cui si istituisce la Struttura di missione per le politiche in favore delle persone con disabilità. Disegno di legge A.S. n. 1338 “Delega al Governo per la semplificazione e la codificazione in materia di lavoro” che reca una specifica delega al Governo in materia di semplificazione e codificazione in materia di disabilità.

Un primo aggancio normativo forte per l'applicazione del LEP così proposto è rappresentato dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, in particolare dagli articoli 31 “Statistiche e raccolta dei dati” (Box 3) e 33 “Applicazione a livello nazionale e monitoraggio”.



Box 3 - Legge 18/2009, Articolo 31 - Statistiche e raccolta dei dati

1. Gli Stati Parti si impegnano a raccogliere le informazioni appropriate, compresi i dati statistici e i risultati di ricerche, che permettano loro di formulare ed attuare politiche allo scopo di dare attuazione alla presente Convenzione. Il processo di raccolta e di conservazione di tali informazioni deve:
 - (a) essere coerente con le garanzie stabilite per legge, compresa la legislazione sulla protezione dei dati, per garantire la riservatezza e il rispetto della vita privata e familiare delle persone con disabilità;
 - (b) essere coerente con le norme accettate a livello internazionale per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dei principi etici che regolano la raccolta e l'uso delle statistiche.
2. Le informazioni raccolte in conformità al presente articolo devono essere disaggregate in maniera appropriata, e devono essere utilizzate per valutare l'adempimento degli obblighi contratti dagli Stati Parti alla presente Convenzione e per identificare e rimuovere le barriere che le persone con disabilità affrontano nell'esercizio dei propri diritti.
3. Gli Stati Parti assumono la responsabilità della diffusione di tali statistiche e garantiscono la loro accessibilità sia alle persone con disabilità che agli altri.

A livello internazionale sono inoltre importanti i riferimenti e le raccomandazioni contenuti nella *List of Issues* del Comitato per i diritti delle persone con disabilità, riunitosi a Ginevra nell'agosto del 2016 e nelle successive Osservazioni conclusive che insistono sull'obiettivo di incrementare in modo significativo la disponibilità di dati di alta qualità, disaggregati per una rosa di variabili: non solo per sesso ed età, ma anche per disabilità e localizzazione geografica. Tali dati sono fondamentali per poter implementare politiche inclusive e monitorare i risultati progressivamente raggiunti (Box 4).

Box 4 - Osservazione conclusiva del Comitato per i diritti delle persone con disabilità, 2016

C. Obblighi specifici (articoli 31-33)

Statistiche e raccolta dei dati (articolo 31)

77. Il Comitato è preoccupato riguardo alla disponibilità e alla qualità della raccolta di dati disaggregati per disabilità, sesso ed età, nelle indagini statistiche e nei censimenti della popolazione generale.

78. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di seguire le indicazioni dell'articolo 31 della convenzione nell'attuazione dell'Obiettivo n. 7 di Sviluppo Sostenibile, traguardo 17.18, per incrementare significativamente in tutte le indagini statistiche e censimenti la disponibilità di dati di alta qualità, tempestivi e attendibili, disaggregati, fra l'altro, per reddito, sesso, età, razza, etnia, stato di migrante, disabilità, ubicazione geografica e altre caratteristiche rilevanti in contesti nazionali. Cooperazione Internazionale (articolo 32).

79. Il Comitato è preoccupato per la carenza di integrazione dei diritti connessi alla disabilità come definiti dalla Convenzione nell'implementazione nazionale e del monitoraggio dell'Agenda 2030.

80. Il Comitato raccomanda che i diritti connessi alla disabilità, come definiti nella convenzione, siano inclusi nelle azioni legate all'implementazione e al monitoraggio dell'agenda 2030 e degli obiettivi dello sviluppo sostenibile e che questi processi siano assunti in stretta cooperazione e coinvolgimento delle organizzazioni delle persone con disabilità. Applicazione a livello nazionale e monitoraggio (articolo 33).

81. Il Comitato è preoccupato per l'assenza di un meccanismo di monitoraggio indipendente e inclusivo in linea con l'articolo 33.2 82. Il Comitato raccomanda l'immediata istituzione e attivazione di un meccanismo di monitoraggio indipendente, in conformità con i Principi di Parigi, di finanziarne adeguatamente il funzionamento e di assicurare il pieno coinvolgimento delle organizzazioni rappresentative delle persone con disabilità nel suo lavoro.

Le raccomandazioni del Comitato ONU per i diritti delle persone con disabilità sono state riprese e declinate dal Gruppo CRC nel rapporto 2017⁹⁹:

- “1. Al Ministero della salute di definire senza ulteriori ritardi un sistema di raccolta dati e statistiche che includa i bambini con disabilità nella fascia 0-5 anni; di rendere operative le Osservazioni del Comitato ONU-CRC relative alle scarse informazioni sui minori con disabilità; di imporre la definizione e l'adozione dei Livelli Essenziali di Assistenza da parte delle Regioni ancora inadempienti, al fine di diminuire le differenze nell'assistenza tra Regioni e territori; di attuare quanto indicato nel Programma di Azione Biennale relativamente alle azioni inerenti i minori con disabilità;*
- 2. Alla Conferenza Stato-Regioni di premere senza indugio sulle Regioni inadempienti nella definizione e adozione dei Livelli Essenziali di Assistenza, affinché termini la frammentazione esistente dei Servizi di diagnosi e cura sul territorio nazionale; di avviare e finanziare azioni sistematiche per garantire l'accesso alla diagnosi precoce della disabilità e all'intervento tempestivo in modo uniforme sul territorio nazionale; di attuare con appropriatezza e con maggiori risorse quanto assegnato dalle normative regionali competenti alla condizione di disabilità dei minori.”*

A livello nazionale è tuttavia il Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, adottato con decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 2017, a indicare tra le linee di intervento quella dedicata allo “Sviluppo del sistema statistico e del monitoraggio dell'attuazione delle politiche¹⁰⁰”.

Ulteriori leve sono costituite dalla legge sul cosiddetto “dopo di noi” (legge 112/2016), per la quale l'Istat ha fornito delle stime per i lavori parlamentari, e dalla legge sull'inclusione scolastica (legge 107/2015).

A partire dalle ipotesi iniziali presentate e dalla suddetta cornice normativa, si struttura la proposta di implementazione del LEP, descritta sinteticamente in tabella 16.

Tabella 16 - Schema della proposta di implementazione del LEP

FASE 1. Inquadramento del LEP in una norma primaria che preveda anche gli <i>step</i> successivi
FASE 2. Progetto di banca dati
FASE 3. Alimentazione e gestione della banca dati
FASE 4. Diffusione dei dati
FASE 5. Monitoraggio e valutazione

4.2.1 Fattibilità sociale

Gli attori istituzionali e le componenti associative delle persone con disabilità concordano unanimemente sull'importanza strategica di questo LEP, sul piano della conoscenza dei fenomeni, per la programmazione di servizi e interventi, per la valutazione delle politiche e il monitoraggio dei diritti riconosciuti dall'ordinamento. Gli agganci normativi e i percorsi di studio ed elaborazione qui richiamati sono chiari e prefigurano interessanti prospettive operative.

⁹⁹ Cfr. Rapporto Gruppo CRC 2017, pag. 136.

¹⁰⁰ La Linea di intervento n. 8 contiene ben sei Azioni specifiche, ancora da realizzare compiutamente. Si veda in particolare l'Azione 2 “la predisposizione di una lista anagrafica delle persone con disabilità consentirebbe di condurre delle indagini statistiche campionarie ad hoc a partire da un universo noto, oppure di attivare altri processi di integrazione con altri archivi di tipo amministrativo e/o statistico. L'implementazione di questi strumenti renderebbe possibile analizzare in maniera più puntuale il grado di inclusione sociale delle persone con disabilità, entrando in profondità nelle diverse dimensioni di cui si compone l'inclusione sociale” e l'Azione 4 per la “Messa a regime delle attività per la produzione degli indicatori per il monitoraggio della Convenzione ONU e prosecuzione di quelle per la diffusione dell'informazione statistica sulla disabilità (www.disabilitaincifre.it)”, fonte <http://www.handydex.org/stato/d121017.shtml>.



L'inquadramento del LEP in una norma statale garantirebbe la fissazione di precise finalità e obiettivi operativi, l'individuazione delle responsabilità in capo ai diversi attori e la legittimità della raccolta e del trattamento dei dati in stretta osservanza con la normativa sulla privacy¹⁰¹.

Il progetto di costruzione della banca dati, nell'ottica della valorizzazione dell'esistente, dovrebbe essere coordinato dal soggetto istituzionale che ha una titolarità in argomento, il quale, nel momento in cui si scrive, è rappresentato dalla Struttura di missione per le politiche in favore delle persone con disabilità, istituita dal Presidente del Consiglio dei Ministri con il decreto 25 ottobre 2018¹⁰².

4.2.2 Fattibilità tecnica: competenze e risorse disponibili e attivabili

Tenuto conto del fatto che si tratta di dati sensibili, la banca dati sulla disabilità è pensata per essere costituita da archivi tematici tenuti separati, in modo da aumentare il grado di sicurezza dei dati, come peraltro già realizzato dal MIUR con l'Anagrafe nazionale degli studenti. Solo la Struttura di missione, con la collaborazione tecnica dell'ISTAT, potrebbe essere titolata a riallineare le informazioni, se necessario, fino al livello anagrafico, per finalità ben specificate e tracciate.

Di seguito (Tabella 17), vengono evidenziati i ruoli e le responsabilità dei principali soggetti interessati.

¹⁰¹ Si veda l'istituzione del Sistema Informativo dei Servizi Sociali prevista dall'articolo 21 della legge quadro 328/2000 e il *Documento di proposte di attività dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità*, diffuso dal Ministero per la Famiglia e le disabilità il 10 luglio 2019, che prevede la necessità di "predisporre atto normativo che permetta l'interconnessione degli archivi amministrativi e delle indagini statistiche per le finalità di monitoraggio della CRPD" (pag. 9).

¹⁰² Il decreto è riportato in allegato. Si veda anche la pagina web istituzionale <http://www.mfd.gov.it/struttura-di-missione-per-le-politiche-in-favore-delle-persone-con-disabilita/>.

Tabella 17 - Progetto di banca dati sulla disabilità: soggetti, ruoli e competenze

Soggetti	Ruoli e competenze
Struttura di missione per le politiche in favore delle persone con disabilità	Assicura gli adempimenti necessari per la realizzazione degli interventi connessi all'attuazione delle politiche volte a garantire la tutela e la promozione dei diritti delle persone con disabilità in coerenza con la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (articolo 2 del decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 25 ottobre 2018)
Garante per la protezione dei dati personali	Ruolo consultivo/autorizzativo, esprime un parere in base alla normativa di settore e fornisce indicazioni sugli accorgimenti tecnici necessari a salvaguardare la protezione dei dati raccolti
ISTAT	Per statuto realizza indagini, studi e analisi finalizzati alla produzione di statistica ufficiale e a soddisfare il bisogno informativo espresso dalla collettività, supporto dei cittadini e dei decisori pubblici dell'Europa. Le rilevazioni di pubblico interesse sono stabilite dal Programma statistico nazionale, il documento che regola l'attività di produzione statistica. L'Istat svolge un ruolo di indirizzo, coordinamento, assistenza tecnica e formazione all'interno del Sistema statistico nazionale (Sistan)
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	Gestisce l'anagrafe nazionale degli studenti, l'unica banca dati esistente con una partizione separata sulle condizioni di disabilità
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	Esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di politiche sociali. In particolare gestisce il Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS) che ha inglobato la sezione del Sistema informativo non autosufficienza (SINA)
Ministero della salute	Soggetto istituzionalmente competente in relazione alla gestione dei flussi informativi legati alle prestazioni sanitarie. In particolare gestisce il nuovo Sistema informativo sanitario (NSIS)
Conferenza Unificata	Partecipa ai processi decisionali che coinvolgono materie di competenza dello Stato e delle Regioni, al fine di favorire la cooperazione tra l'attività statale e il sistema delle autonomie, esaminando le materie e i compiti di comune interesse, svolgendo anche funzioni consultive
Enti locali	Detengono flussi informativi rilevanti rispetto all'implementazione del LEP
INPS	Eroga le prestazioni assistenziali
Centro interregionale per i sistemi informatici (CISIS), geografici e statistici.	Organo tecnico della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.



È bene, sin d'ora, precisare la necessità di delimitare un “perimetro di trattamento” dei dati e quindi identificare le dimensioni da considerare nella costruzione della banca dati. Qui ne proponiamo una prima rosa, valorizzando i suggerimenti raccolti nelle interlocuzioni con i referenti istituzionali e gli esperti (Box 5).

Box 5 - Dimensioni e indicatori, una prima rosa

- rischio evolutivo (costruito da definire e operationalizzare¹⁰⁵ al quale collegare i fattori che possono influire negativamente sullo sviluppo psico-fisico del bambino)
- binomio disabilità-povertà¹⁰⁶
- accesso ai servizi e frequenza (es. nidi, scuole di infanzia, consultori)
- prestazioni sociali e sociosanitarie erogate
- dati demografici
- prevalenza e incidenza delle condizioni di disabilità e limitazioni funzionali (criteri ICF)
- certificazioni ai sensi della legge n. 104/1992 per tipologia (gravità o meno)
- indicatori socio-economici dei nuclei familiari con figli 0-17 anni
- numero di bambini con disabilità in carico ai servizi specialistici/sociali territoriali
- cause di disabilità perinatali e su altri eventi clinici che possono causare una menomazione
- distribuzione geografica dei minori con disabilità

I dati dovrebbero essere disaggregati per anno di nascita e territorio di residenza.

Avere una banca dati sulla disabilità è fondamentale per incrociare i dati sul funzionamento delle persone – secondo il **modello bio-psico-sociale** – con informazioni importanti relative alla composizione del nucleo familiare, allo status socioeconomico e alle condizioni di povertà ed esclusione. L'ottica prioritaria dovrebbe essere la prevenzione e l'intervento precoce. Identificare le dimensioni da presidiare, occorre verificare le fonti dati disponibili e considerare la possibilità di ampliare il patrimonio informativo da trattare. Il valore aggiunto è costituito, come sottolineato nell'esperienza irlandese descritta nel paragrafo 4.1.2 e nello stesso progetto di archivio ideato dall'ISTAT, dall'integrazione delle variabili in modo che la lettura sia articolata e rispecchi la complessità dei fenomeni sociali connessi.

A livello più generale, si può valutare la possibilità di monitorare, attraverso la banca dati, una selezione dei *Sustainable Development Goals*¹⁰⁵ (SDGs) delle Nazioni Unite. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Ai 17 macro obiettivi per lo sviluppo sostenibile è collegato un programma d'azione per un totale di 169 *target* o traguardi. In particolare, l'obiettivo n. 4 “Qualità dell'istruzione” e l'obiettivo n. 10 “Ridurre le disuguaglianze” pongono dei *target* che riguardano le persone con disabilità e i bambini in situazioni di vulnerabilità.

Sul piano tecnico, tra i fattori facilitanti citiamo la **cooperazione applicativa**¹⁰⁶ per lo scambio di dati tra realtà della pubblica amministrazione. A livello tecnologico i nodi informatici e telematici risultano ormai facilmente superabili.

Oltre ai risultati preliminari della sperimentazione svolta da ISTAT sui flussi amministrativi, una buona prassi di utilizzo di flussi informativi disponibili al fine di identificare situazioni di particolare criticità è offerta dalla **Procedura IDEA**, maturata sul territorio della Agenzia di tutela della salute della Città Metropolitana di Milano¹⁰⁷.

4.2.3 Fattibilità organizzativa e amministrativa: struttura e relazioni di governance coerenti, agibilità dell'iniziativa rispetto al contesto istituzionale, alla normativa e ai processi amministrativi.

Nella Tabella 3 sono prefigurate le diverse azioni che i vari soggetti interessati sono chiamati a mettere in campo, in modo integrato, con riferimento alla proposta di implementazione del LEP prospettata in questa sede.

103 Costruire gli indicatori per renderlo misurabile

104 Le attuali statistiche sulla povertà infantile non consentono di estrapolare il dato rispetto ai minorenni con disabilità.

105 Si veda il sito web istituzionale <http://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html>.

106 Si veda il sito dell'Agenzia per l'Italia Digitale <https://www.indicepa.gov.it/documentale/n-servizi-cooperazione.php>.

107 La descrizione del percorso di collaborazione con i medici di medicina generale e con i referenti sociali degli ambiti territoriali, nonché del tipo di dati sociosanitari elaborati, è contenuta nell'articolo di Mirco Fagioli pubblicato su <https://welforum.it/mio-figlio-compie-18-anni-cosa-faccio/>

Tabella 18 - Azioni per implementare il LEP

Fasi	Azioni	Soggetti da coinvolgere
Fase 1 Inquadramento del LEP in una norma nazionale che preveda degli step attuativi	1.1 Proposta di legge ordinaria per l'istituzione della banca dati sulla disabilità	Parlamento, Commissioni parlamentari
Fase 2 Progetto di banca dati	2.1 Costruzione in modo partecipato del progetto di Banca dati	Struttura di missione, Osservatorio nazionale disabilità, ISTAT, Garante per la protezione dei dati personali, Struttura di missione Conferenza unificata, Cisis, Ministero dell'istruzione, dell'università e delle ricerca, Ministero salute, enti locali.
Fase 3 Alimentazione e gestione della Banca dati	3.1 Popolamento della banca dati	ISTAT, INPS, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero della salute, Regioni, enti locali
	3.2 Gestione della banca dati garantendo massima sicurezza informatica e livelli di accesso differenziato	ISTAT, Struttura di missione CISIS
Fase 4 Diffusione dei dati	4.1 Diffusione dei dati	Struttura di missione, Osservatorio nazionale per l'infanzia e adolescenza, Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, ISTAT
Fase 5 Monitoraggio e valutazione	5.1 Monitoraggio dell'attuazione del LEP	Struttura di missione, Osservatorio nazionale per l'infanzia e adolescenza, Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità

Inoltre, il progetto di banca dati sin qui presentato dovrebbe rispondere funzionalmente a tre livelli di *governance*:

- Il livello locale, in quanto “ambiente” informatico utile per i gestori dei servizi e quindi riferito ai micro-dati con dati anagrafici completi;
- Il livello regionale, deputato alla programmazione dei servizi e al monitoraggio dei livelli di benessere territoriali sulla base di set di dati non necessariamente a livello micro;
- Il livello nazionale, interessato al monitoraggio dei livelli essenziali sulla base di statistiche e a rispondere al debito informativo dell'Unione europea e delle agenzie Onu.

Diversi dovrebbero essere i contenuti trattabili e il privilegio di accesso alle informazioni: per esempio un Comune o un Ambito territoriale dovrebbero “vedere” i nominativi delle persone censite, mentre a livello nazionale un eventuale registro opererebbe su dati aggregati o opportunamente anonimizzati o pseudonimizzati, come peraltro indicato dal Regolamento europeo sulla privacy.



A tal proposito, va precisato che, nel disegnare l'architettura della banca dati, i flussi e le procedure gestionali, occorre assicurare la massima protezione ai dati personali trattati. Va quindi considerato il dettato del decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 che recepisce il regolamento (UE) 2016/679 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali (*General Data Protection Regulation* – GDPR). L'articolo 89 del regolamento - "Garanzie e deroghe relative al trattamento a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici" - prevede la possibilità di deroghe al trattamento di dati personali, se questi ultimi sono trattati ai fini di pubblico interesse come nel caso in esame, fatta salva, comunque, la predisposizione di misure tecniche e organizzative, in particolare al fine di garantire il rispetto del principio della minimizzazione dei dati¹⁰⁸. A tal proposito è importante richiamare il percorso affrontato dal MIUR in collaborazione con l'Autorità garante per la protezione dei dati personali per la costruzione della partizione dell'Anagrafe nazionale degli studenti. Il regolamento emanato con il decreto ministeriale 28 luglio 2016, n. 162 – riportato in allegato – è da questo punto di vista una buona prassi da considerare.

Nel progetto di banca dati andranno evidenziati chiaramente le finalità, le tipologie di dati trattabili nonché le esclusioni, gli attori interessati, i livelli operativi e i privilegi di accesso, le cosiddette "viste" a seconda dei compiti e dei ruoli degli operatori, il tipo di trattamenti previsti, la tracciabilità degli accessi, le soluzioni relative alla sicurezza informatica e i sistemi di controllo.

Alla luce del contesto e degli spunti fino a qui delineati, appare chiara l'opportunità di far emergere un *commitment* politico per portare avanti un progetto di banca dati sulla disabilità.

4.2.4 Fattibilità economica: presenza e reperibilità delle risorse economiche che rendano realizzabile l'idea proposta

La sperimentazione portata avanti dall'ISTAT in vista di un archivio sulla disabilità "sfrutta" fonti amministrative e statistiche già disponibili, senza comportare costi per le fasi di rilevazione e registrazione dei dati. I costi tecnici riferiti a un progetto per costruire una banca dati, come prefigurato nel presente rapporto, si dimostrano quindi limitati. ISTAT dovrebbe decidere un'allocazione di risorse umane interne che curino la gestione tecnica degli archivi tematici.

La Struttura di missione sarebbe chiamata a costituire un gruppo di lavoro ristretto con membri selezionati tra il personale assegnato e la segreteria tecnica composta da esperti e dovrebbe interloquire con l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, organo già esistente.

Come anticipato nel paragrafo 4.2, la prospettiva di estendere il perimetro d'età considerato, coprendo tutti i minorenni e non soltanto la fascia d'età 0-6 anni, non inciderebbe sostanzialmente sui costi di raccolta dei dati, vista la capacità tecnica raggiunta, in particolare dall'ISTAT e i livelli di interoperabilità tra sistemi informatici.

Per quanto detto, i costi sono riferibili essenzialmente alle risorse umane da assegnare alla realizzazione e alla gestione del progetto banca dati.

¹⁰⁸ Tali misure possono includere la pseudonimizzazione, come si legge nello stesso articolo 89.



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

Capitolo 5

Monitoraggio e valutazione dei percorsi incrementali di implementazione dei LEP

Capitolo 5. Monitoraggio e valutazione dei percorsi incrementali di implementazione dei LEP

L'ultima fase del percorso prevede la messa a punto di un **disegno di monitoraggio e valutazione dei percorsi incrementali di implementazione dei LEP** selezionati, finalizzato ad individuare le fasi di avanzamento operativo, i punti di forza e gli ostacoli progressivamente emergenti.

La ragione per la quale questa fase è stata prevista è che il monitoraggio e la valutazione nel campo delle politiche e degli interventi sociali e socio educativi sono considerati come parte integrante del processo di progettazione e soprattutto occasione di attribuzione di valore ad azioni spesso a forte rischio di invisibilità e dispersione. Si riconoscono, pertanto, al monitoraggio e alla valutazione le seguenti principali funzioni, traducibili nei due termini di *accountability* e *learning*:

- *accountability*, ovvero monitoraggio e valutazione come strumenti per rendere conto ai vari *stakeholders* dello stato di attuazione degli interventi in esame nel quadro più generale delle scelte compiute in sede progettuale;
- *learning*, ovvero valutazione come processo finalizzato alla costruzione di nuovi significati attorno alle proprie esperienze, al fine di individuare opportune strategie di miglioramento.

Questa seconda funzione va ritenuta strategica e fondamentale soprattutto in quei contesti in cui gli interventi messi in atto presentano un carattere di incertezza in ordine alla loro realizzazione, quali i processi e i percorsi di possibile implementazione dei LEP individuati nei capitoli precedenti.

Laddove, infatti, le strategie di azione proposte non sono immediatamente visibili ed è presente un certo margine di "scommessa" sulla loro efficacia, la valenza relativa all'apprendimento, oltre che al rendiconto, risulta centrale proprio perché pone interrogativi sulla tenuta e la validità delle azioni messe in atto e, dove necessario, prefigura possibili aggiustamenti e miglioramenti.

Dati questi elementi risulta evidente quanto sia "delicata" e altresì cruciale, in termini di analisi degli esiti, la costruzione di un impianto di monitoraggio e di valutazione che agisca da "collante" tenendo insieme questi diversi aspetti. La complessità, infatti, risiede nella consapevolezza che la previsione della realizzazione di specifici percorsi multi-fattore non è immediatamente tangibile e che pertanto una sua analisi richiede l'individuazione precisa di risultati concreti, il loro riconoscimento, una continua ridefinizione *in itinere* agendo in un'ottica finalizzata ad un progressivo miglioramento¹⁰⁹.

In termini operativi, è opportuno che il monitoraggio e la valutazione dei percorsi di implementazione dei LEP siano guidati da un "disegno di valutazione", ovvero da un piano concettuale che accompagni tali percorsi per tutta la loro durata e consenta di:

1. descrivere cosa è stato fatto per la realizzazione di ciascuna azione prevista e verificare se i responsabili delle attività svolte si sono effettivamente attivati secondo quanto ipotizzato in sede progettuale;
2. rilevare se ciò che è stato fatto corrisponde al disegno iniziale del progetto/intervento;
3. identificare gli effetti imprevisti e inattesi che si sono verificati e hanno ostacolato o viceversa favorito lo sviluppo degli obiettivi progettuali;
4. spiegare perché un percorso sta, o non sta, funzionando nel modo previsto;
5. definire strategie di miglioramento da attivare *in itinere*.

La costruzione di un disegno di valutazione consente, in questo quadro, di predefinire che cosa la valutazione andrà a esplorare, attraverso quali strumenti e in quali momenti specifici dello stato di avanzamento del percorso. Inoltre, rappresenta un patrimonio del soggetto promotore (in questo caso l'AGIA) che preserva dall'emersione in corso d'opera di aspettative inattese, rispetto alla direzione da far prendere alla valutazione stessa.

¹⁰⁹ Vedi U. De Ambrogio (a cura di), *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Carocci, Roma, 2003; U. De Ambrogio, C. Dessi, V. Ghetti, *Progettare e valutare nel sociale. Metodi ed esperienze*, Carocci, Roma, 2013.



Per quanto riguarda l'approccio teorico seguito, date le caratteristiche dei percorsi incrementali previsti nei capitoli precedenti, articolati in diverse fasi di lavoro anche temporalmente sequenziali, pare particolarmente funzionale impostare un sistema di valutazione sul modello della *Theory-Based Evaluation* (TBE)¹¹⁰.

Sintetizzando tale approccio, va precisato che esso prevede l'esplicitazione della "teoria" o del processo logico su cui si fonda il progetto oggetto di monitoraggio e valutazione e la sua articolazione in fasi. Il significato sotteso è quello di mettere in evidenza i diversi nessi causali tra i vari passaggi, consentendo quindi una misurazione, per ciascuna fase prevista, del raggiungimento di quanto ipotizzato, in modo da verificare la tenuta complessiva della logica di fondo del percorso, monitorando il progressivo raggiungimento delle tappe specifiche previste in ciascuna fase.

Pertanto:

- *THEORY BASED*, perché si presta ad ogni intervento (progetto o servizio) che si fonda su una qualche "teoria" o "logica", esplicita o implicita, di come e perché il progetto funzionerà: determinando quale è il problema da affrontare, come nasce il problema, come e perché il progetto è in grado di affrontarlo e trattarlo, che legami esistono fra il problema e le attività del progetto, come il contesto influisce sul progetto;
- *EVALUATION*, perché compito del monitoraggio e della valutazione è quello di esplicitare queste logiche, approfondirle e verificarle, cercando di comprendere se e fino a che punto "tengono", ed eventualmente dove e perché falliscono.

In un processo di monitoraggio e valutazione che utilizza l'approccio della *theory-based evaluation* si procede secondo il seguente percorso logico:

1. esplicitazione delle logiche progettuali e costruzione di una logica condivisa;
2. scomposizione del percorso in fasi e attività;
3. valutazione di ciascuna micro-fase.

Come si può facilmente intuire, i percorsi di implementazione dei LEP previsti nei capitoli precedenti ben si prestano a tale approccio perché la loro caratteristica di incrementalità fa sì che siano già stati pensati come scomposti per fasi e attività e dunque possano essere a buon titolo monitorati e valutati secondo tale metodo, via via che si producono i risultati. A titolo esemplificativo, prendiamo in esame il percorso incrementale di implementazione previsto per il LEP n. 3, relativo agli spazi gioco.

La prima azione prevista è *l'inquadramento del LEP in una norma nazionale*, e, più nello specifico, *la redazione di una proposta di legge delega e la sua successiva approvazione*.

Le domande prevedibili alle quali dare risposte nel monitoraggio e valutazione (in ipotesi in un primo *step* semestrale) sono:

È stata fatta una proposta di legge? In quali tempi? È stata approvata? In quali tempi? In caso contrario, a che punto si colloca nel suo *iter* di approvazione? La norma proposta prevede i requisiti ipotizzati in fase progettuale? Che cosa è stato modificato? Per quali ragioni? Quali gli attori coinvolti nel processo di redazione della proposta e con quale distribuzione di ruoli? Quali principali ostacoli si sono incontrati nel processo di costruzione della proposta? Quali strategie si sono utilizzate per affrontare gli ostacoli? È stato possibile comunque realizzare gli *step* successivi del percorso? In caso affermativo, i risultati conseguiti nella prima fase hanno fornito stimoli utili per la realizzazione delle successive azioni progettuali?

Coerentemente con tale approccio in una fase successiva si monitorerà (in ipotesi a conclusione del secondo semestre) la seconda azione prevista: *costituzione di un gruppo di lavoro per l'elaborazione di Linee guida per la progettazione di spazi gioco inclusivi*.

In questo caso si procederà con la messa a punto di ulteriori domande del tipo: è stato costituito il gruppo di lavoro? Da chi è composto? Chi lo conduce? Ha raggiunto il risultato auspicato (elaborazione di linee guida)? Che cosa è stato modificato rispetto al percorso ipotizzato in fase progettuale? Per quali ragioni?

¹¹⁰ Si vedano in proposito K.Weiss, *Theory based evaluation, past present and future*, in "New direction for Evaluation", n.76 / 97; P. Ielasi, *Un approccio innovativo, La Theory Based Evaluation*, in U. De Ambrogio (a cura di) *Valutare gli interventi e le Politiche Sociali*, Carocci 2003.



Quali attori non previsti in fase progettuale sono stati coinvolti? E chi invece fra coloro che si erano ipotizzati non ha partecipato? Quali principali ostacoli si sono incontrati nel processo di elaborazione delle linee guida? Quali strategie si sono utilizzate per affrontare gli ostacoli? È stato comunque possibile realizzare gli *step* successivi del percorso? In caso affermativo, i risultati conseguiti nella seconda fase hanno fornito stimoli utili per la realizzazione delle successive azioni progettuali?

Coerentemente con tale approccio si procederà poi per le successive fasi 3 e 4 del percorso in esame (che per brevità e per non essere ripetitivi omettiamo in questo esempio), fino a verificare se il risultato auspicato - ovvero la effettiva implementazione del LEP "Diffusione e realizzazione, ogni 10/15 km nelle aree urbane e ogni 20/25 km nelle aree rurali, di spazi gioco pubblici per i bambini della fascia 0-14, con caratteristiche di inclusività e co-progettati con bambini e familiari della comunità territoriale" – sia effettivamente in atto.

In sintesi, pertanto, il monitoraggio e la valutazione dei processi incrementali di implementazione dei LEP, impostati secondo il metodo TBE, consentiranno di verificare se e quali risultati si sono prodotti e se tali risultati siano in buona parte attribuibili al progetto iniziale.

Attraverso tale approccio l'attenzione si focalizzerà sugli aspetti chiave dei percorsi e "costringerà" i soggetti coinvolti nel monitoraggio e nella valutazione a ritornare periodicamente sul progetto esplicitando e confrontandosi su obiettivi, strategie, problemi.

È possibile ipotizzare, fin d'ora, gli strumenti da utilizzare per rispondere alle domande di valutazione sopra esposte a titolo esemplificativo:

- griglie per interviste in profondità da sottoporre ai soggetti responsabili delle diverse azioni progettuali;
- questionari da sottoporre agli altri *stakeholder* di cui si prevede un coinvolgimento;
- *check-list* di registrazione di informazioni oggettive disponibili, impostate secondo i criteri di valutazione definiti, ovvero declinate attraverso un "set" di indicatori disponibili che sarà in grado di orientare il monitoraggio all'esplorazione di ciascun percorso in esame.

Dal punto di vista degli strumenti di indagine, si presterà quindi attenzione a valorizzare al meglio, secondo l'approccio dei "*mixed methods*", la complementarità tra un'analisi basata su strumenti strutturati e finalizzati alla raccolta di dati e informazioni codificate (quali ad esempio quelli rilevabili da *check-list*) e strumenti/tecniche meno strutturati finalizzati alla raccolta delle informazioni prettamente qualitative (quali ad esempio questionari e interviste in profondità).

Il percorso di monitoraggio e valutazione dei processi di implementazione di ciascuno dei quattro LEP proposti nei capitoli precedenti potrà vedere la realizzazione dei seguenti prodotti:

1. sintesi periodica (indicativamente semestrale);
2. report finale, da redigere a conclusione delle attività, contenente una lettura trasversale dei dati e delle opinioni raccolte, nonché delle considerazioni valutative complessive sullo stato di implementazione dei LEP.

L'auspicio è che tale percorso possa agire allo stesso tempo da stimolo e da controllo dei processi incrementali in atto, al fine di valutarli nel senso letterale del termine, ovvero "dare loro valore".

