



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

*La Garante*

Al Presidente 7<sup>a</sup> Commissione Senato  
Senatore Riccardo Nencini

Al Presidente 12<sup>a</sup> Commissione Senato  
Senatrice Annamaria Parente

Oggetto: Atto n. 621 - Impatto della didattica digitale integrata (DDI) sui processi di apprendimento e sul benessere psicofisico degli studenti. Audizione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza tenutasi il 20 aprile 2021.

#### Premessa

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza è stata istituita dalla legge 12 luglio 2011, n. 112, con la finalità di promuovere e di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età, in conformità con quanto previsto dalle convenzioni internazionali, e in particolare dalla Convenzione ONU, approvata a New York il 20 novembre 1989.

L'Autorità garante annovera tra i suoi molteplici compiti quello di verificare che alle persone di minore età siano garantite pari opportunità nell'accesso, fra l'altro, all'istruzione (art 3, comma 1 lettera g) legge 112/2011), nonché quello di esprimere pareri anche sugli atti all'esame delle Camere in materia di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Pertanto, questa Autorità di garanzia ha accolto con piacere l'invito a essere ascoltata sul tema relativo all'"Impatto della didattica digitale integrata (DDI) sui processi di apprendimento e sul benessere psicofisico degli studenti", oggetto di approfondimento di codeste commissioni riunite.

L'approccio che sarà utilizzato sarà quello dei diritti sanciti dalla Convenzione Onu, avendo quale riferimento principale il superiore interesse del minore, sancito dall'art. 3, criterio guida di tutte le scelte che lo riguardano.

#### La didattica digitale integrata

Con decreto del Ministro dell'istruzione 7 agosto 2020, n. 89, sono state adottate le "Linee guida per la Didattica digitale integrata" (DDI), previste dal Piano scuola del 26 giugno e destinate principalmente alle scuole secondarie di secondo grado. Le linee guida "forniscono indicazioni per la progettazione del Piano scolastico per la didattica digitale integrata da adottare, nelle scuole secondarie di secondo grado, in modalità complementare alla didattica in presenza, nonché da parte di tutte le istituzioni

**U**  
AUTORITA' GARANTE PER L'INFANZIA  
PROTOCOLLO GENERALE  
Protocollo N.0000675/2021 del 20/04/2021



scolastiche di qualsiasi grado, qualora emergessero necessità di contenimento del contagio, nonché qualora si rendesse necessario sospendere nuovamente le attività didattiche in presenza a causa delle condizioni epidemiologiche contingenti”.

Le Linee guida hanno previsto, pertanto, tre ipotesi di ricorso alla DDI, rispetto alla quale in ogni caso ogni scuola deve redigere un piano da allegare o integrare in quello dell’offerta formativa (PTOF):

- per le scuole secondarie di II grado
- per tutte le scuole qualora emergessero necessità di contenimento del contagio
- per tutte le scuole in caso di sospensione delle attività didattiche, decisa, come previsto dal Piano scuola sulla base di un tempestivo provvedimento normativo.

Le Linee guida hanno riservato un’attenzione particolare alle studentesse e agli studenti con disabilità e con bisogni educativi speciali, per i quali la didattica è stata prevista in presenza con il docente di sostegno e con la partecipazione, a rotazione, dei compagni a sviluppo tipico. D’altra parte, come è già stato segnalato a codeste commissioni da autorevoli associazioni con competenze in materia di disabilità, non tutte le scuole hanno dato seguito a questa direttiva. Tra l’altro, recentemente, la Direzione generale per lo studente del Ministero dell’istruzione ha sollecitato le scuole a garantire la presenza, accanto agli alunni con disabilità, di quelli a sviluppo tipico ai fini della socializzazione e dell’inclusione, nonché per evitare la formazione di classi ghetto. La realtà dei fatti è eterogenea: non abbiamo dati che ci dicano in quali città e in quali scuole il diritto alla piena inclusione venga pienamente garantito e sarebbe opportuno che venisse realizzato un monitoraggio.

In forza della loro autonomia, le scuole hanno organizzato la DDI in varie forme, in particolare si segnalano due modalità: in alcuni casi la classe alterna la didattica in presenza a quella a distanza, in altri, il gruppo classe è suddiviso tra gruppi di alunni che, in maniera alternata, seguono la lezione in presenza e gruppi di alunni che, nello stesso momento, seguono a distanza.

Non abbiamo a disposizione, ad oggi, una rilevazione che ci consenta di fotografare le articolazioni del fenomeno.

In entrambi i casi, tuttavia, tale modalità di svolgimento della didattica incide su alcuni fattori, quali l’apprendimento e la socialità, entrambi determinanti, insieme ad altri, del benessere psico-fisico dei bambini e dei ragazzi.

#### Analisi del contesto

La pandemia da Sars Cov-2 ha cambiato la vita di tutti, con un impatto prevalentemente negativo su bambini e ragazzi, in particolare su quelli più fragili e vulnerabili. Nella prima fase emergenziale le attività delle scuole primarie e secondarie sono state sospese, fino a ricorrere alla sperimentazione della didattica a distanza; le scuole per l’infanzia e i nidi, invece, sono rimasti chiusi.

L’anno scolastico 2020/2021 è stato caratterizzato da una continua alternanza di aperture e chiusure per tutti i gradi di scuola, anche con *lockdown* localizzati in ragione dell’estensione della curva epidemiologica. Questo trend intermittente, e diversificato fra





le varie Regioni, ha inevitabilmente generato disparità nell'accesso all'educazione, nonché un generale senso di disorientamento per tutti i soggetti interessati, quali studenti, insegnanti e famiglie.

Gli evidenti limiti dell'edilizia delle scuole italiane e, di conseguenza, la carenza di spazi adeguati per garantire il rispetto delle misure sanitarie, hanno reso il ricorso alla didattica digitale integrata una scelta obbligata; in particolare, tale strumento è stato previsto per le scuole secondarie di primo grado (a partire dalle seconde classi) e per le scuole secondarie di secondo grado, in funzione del 50% o del 75% delle attività in presenza.

La primissima fase dell'emergenza ha, ovviamente, reso necessario un ricorso immediato a misure di contenimento del contagio, che ha determinato chiusure, ricerca e applicazione di strumenti alternativi all'attività scolastica in presenza e nuove metodologie didattiche. Non trova, tuttavia, giustificazione l'assenza, nelle fasi successive, di processi di ascolto dei ragazzi al fine di tener conto della loro opinione, così come previsto dalla Convenzioni Onu sui diritti dei bambini e dei ragazzi e come ricordato dal Comitato Onu all'Italia nelle Osservazioni conclusive del 2019.

Ogni scuola, seguendo le indicazioni ministeriali, ha redatto un piano relativo alla DDI che ha inserito in quello dell'offerta formativa. Pertanto, tale piano è stato votato anche dai ragazzi che, nelle scuole secondarie, siedono ai Consigli di istituto. Tuttavia, le norme internazionali e l'Unione europea chiedono che i ragazzi siano coinvolti sin dall'inizio, in modo attivo e costruttivo, alla costruzione delle misure che li riguardano direttamente. L'elemento dell'ascolto della voce dei ragazzi, e del loro coinvolgimento nei processi in cui vengono assunte decisioni, è fondamentale poiché incide sulla consapevolezza, sulla responsabilizzazione e sul loro benessere complessivo.

La Strategia europea sui diritti dell'infanzia, adottata dalla Commissione il 24 marzo 2021, con l'obiettivo di rispondere con un nuovo approccio alle nuove sfide poste dalla pandemia, è stata elaborata grazie alla consultazione di bambini e ragazzi di tutta Europa. Uno dei temi è relativo alla partecipazione dei minori di età in ambito politico e democratico, suggerendo azioni atte a rendere concreta la loro partecipazione nella direzione di una reale influenza sulle decisioni pubbliche. La Strategia, tra l'altro, invita gli Stati membri a rafforzare l'educazione alla cittadinanza, all'uguaglianza e alla partecipazione ai processi democratici all'interno dei programmi scolastici, a livello locale, regionale, nazionale ed europeo, nonché a supportare le scuole negli sforzi per far partecipare gli alunni all'organizzazione quotidiana della scuola e al processo decisionale. Ad oggi si registra la presenza di rappresentanti degli studenti nei consigli di classe e di istituto nelle scuole secondarie di secondo grado e negli organismi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 1996, n. 567 che prevede il Forum nazionale delle associazioni studentesche (art. 5 bis), le Consulte provinciali degli studenti (art. 6) e il Consiglio nazionale dei presidenti delle consulte provinciali degli studenti (art. 6 bis). Ciò nonostante, la loro partecipazione dovrebbe essere più incisiva e significativa e le loro proposte dovrebbero essere tenute in maggiore considerazione.



L'adozione di un Piano per realizzare la didattica digitale integrata – quale misura di contenimento del virus – è stata necessaria per garantire il diritto allo studio e la continuità educativa. Tuttavia, ha fatto emergere lacune e ritardi di una scuola che non è stata in grado di riorganizzarsi efficacemente per rispondere in modo innovativo alle sfide del nuovo millennio e ai bisogni imposti dalla pandemia. La scuola italiana inoltre, a parte alcune buone esperienze, è ancora per lo più organizzata secondo un modello ereditato dal passato e anche i docenti, ai quali va riconosciuto uno sforzo e un impegno non comuni, sono formati secondo metodologie spesso superate.

L'aspetto positivo da tenere in considerazione è che l'emersione dei vulnus della scuola italiana e l'acuirsi delle diseguaglianze e dei divari territoriali, costituiscono una occasione per ripensare a un nuovo modello organizzativo, più flessibile e adeguato alle richieste delle nuove generazioni e alle nuove esigenze dei nostri tempi.

Analisi del problema ed effetti sui processi di apprendimento e sul benessere psicofisico degli studenti

Il problema va analizzato, innanzitutto, attraverso la lente dei diritti. I bambini e i ragazzi hanno diritto a una educazione e a una istruzione di qualità. Questa affermazione ha differenti implicazioni:

- l'educazione e l'istruzione di qualità devono essere garantite su tutto il territorio nazionale in maniera omogenea e non in relazione al territorio o alla famiglia in cui si ha avuto la "fortuna" o la "sfortuna" di nascere e crescere, o in relazione alla bravura o motivazione di questo o quel professore. Colmare diseguaglianze e lacune deve, quindi, essere un impegno di tutti;
- una delle principali responsabilità della scuola è quella di "preparare alla vita": la scuola deve essere in grado di fornire competenze trasversali, capaci di rispondere alle nuove sfide, di trasmettere tali competenze con metodologie innovative, in modo da stimolarne la motivazione e l'acquisizione, superando la logica del controllo;
- la scuola che educa alla vita è una scuola che sollecita lo sviluppo dello spirito critico dal punto di vista cognitivo ed è un insostituibile incubatore di socialità e relazionalità, preparando i ragazzi a confrontarsi tra loro, a trovare soluzioni creative e innovative nate dal pensiero "divergente", a scontrarsi per cooperare verso obiettivi condivisi.

Con specifico riferimento agli effetti della DDI sui processi di apprendimento, occorre analizzare l'aspetto relativo alle competenze digitali e quello relativo al modello di insegnamento.

Per quanto riguarda le competenze digitali dei protagonisti del sistema scolastico, va osservato che l'Italia è al venticinquesimo posto nell'Unione europea per livello di digitalizzazione, con gravi squilibri tra Nord e Sud. Secondo uno studio del Politecnico di Milano, lungo la penisola si va dal primato della Lombardia (72%), seguita dal Lazio (71,5%), fino agli ultimi posti di Basilicata, Molise, Sicilia e Calabria con rispettivamente il 27,8, 26,6, 24,8 e 18,8 punti percentuali di processo di digitalizzazione (dati Politecnico di Milano riportati nel sole 24 ore del 13 aprile 2021). Il problema riguarda non tanto, e non





solo, il sistema di infrastrutturazione della rete, quanto l'acquisizione delle competenze per il corretto utilizzo degli strumenti digitali. Il Rapporto Openpolis sulle disuguaglianze digitali riporta i risultati della Relazione nazionale relativa all'indice "Desi", cioè all'indice di digitalizzazione dell'economia e della società, lo strumento mediante cui la Commissione europea monitora il progresso digitale degli Stati membri dal 2014. Secondo tale Rapporto, l'Italia è più in linea con la media europea rispetto alla dimensione della connettività (17esima su 28) e dei servizi pubblici digitali (19esima su 28), mentre è al quartultimo posto, davanti solo a Romania, Grecia e Bulgaria, per quanto riguarda l'indicatore relativo al capitale umano (elaborazione Openpolis - Con i Bambini su dati Eurostat).

La formazione del capitale umano all'acquisizione di competenze digitali è centrale per educare bambini e ragazzi a rispondere alle sfide poste dal nuovo millennio, perché internet e le nuove tecnologie impattano sempre più nella vita quotidiana delle persone di minore età e negli adulti di riferimento. Garantire a tutti un'alfabetizzazione di base agli strumenti e ai linguaggi delle nuove tecnologie è un'esigenza prioritaria del Paese. Specialmente per i più giovani.

Dal punto di vista dell'accesso e dell'uso di internet, la pandemia ha messo in evidenza un grave gap per le famiglie socio-economicamente svantaggiate, per le quali il costo del servizio resta un ostacolo ad una piena accessibilità: secondo l'indagine condotta dall'Istituto Demopolis per l'Impresa sociale Con i Bambini, "per il 51% dei genitori italiani, a 12 mesi di distanza, in DAD non è ancora garantito un accesso adeguato a tutti gli studenti. Le criticità, dopo un anno di operatività, restano la distrazione degli studenti durante le lezioni (73%), ma anche la complessa situazione emotiva dei ragazzi (63%) e la scarsa dotazione tecnologica delle case (51%), limite segnalato con maggiore evidenza dagli insegnanti (68%)".

Una risposta, anche se circoscritta alle esigenze di connettività dei soggetti più svantaggiati è arrivata grazie a una intesa tra il Governo e le maggiori compagnie telefoniche, in base alla quale ai bambini e ai ragazzi in condizione di povertà è stata assicurata la possibilità di fruire della didattica a distanza, grazie all'accesso a internet gratuito.

Per quanto riguarda i modelli di insegnamento, la riflessione è strettamente connessa a quella relativa ai dati sulle competenze digitali: i docenti, che non sono nativi digitali e che si sono formati secondo metodologie "tradizionali" hanno rappresentato non poche difficoltà nell'approcciarsi alla didattica a distanza prima e alla didattica digitale integrata poi. Inoltre essi hanno in molti casi trasposto il modello di insegnamento frontale dalla modalità "in presenza" alla modalità "a distanza". A ciò si aggiunga che la didattica digitale integrata, sia quando è organizzata in modalità "intera classe a giorni alterni", sia quando il gruppo classe è suddiviso tra presenza e distanza, crea una condizione di ascolto "passivo" della lezione per gli alunni che seguono a distanza e che non vengono sollecitati attraverso modalità "attrattive", capaci di sostenerne la motivazione e di evitare loro di cadere nella noia. Le tecnologie in dotazione alle scuole e le competenze digitali non



permettono, in maniera uniforme sul territorio, l'attivazione di processi di *cooperative learning*, in cui docenti e alunni, suddivisi in piccoli gruppi, interagiscono al fine di raggiungere un obiettivo comune, attraverso un lavoro di approfondimento e di apprendimento che porti alla costruzione di nuova conoscenza.

Inoltre, la didattica digitale integrata ha effetti sulla perdita del contatto visivo tra alunni e insegnante, elemento che costituisce una modalità di interazione afferente al linguaggio non verbale: i ragazzi si sentono incoraggiati, ammoniti o sollecitati dallo sguardo dell'insegnante e tali dinamiche impattano, anche sulla scorta di processi fiduciosi che si attivano, sulla costruzione dei processi di autostima e di costruzione della personalità dei ragazzi.

Si tratta, pertanto, di modalità di relazione insostituibili, così come i processi e le dinamiche relazionali che si creano nel gruppo dei pari e che sono preordinati alla crescita entro un quadro di sviluppo e di benessere complessivo.

Sempre in tema di perdita di apprendimenti, la pandemia e l'interruzione delle attività didattiche in presenza ha avuto conseguenze negative soprattutto sui ragazzi con disabilità che non solo hanno interrotto la loro routine, ma hanno anche sospeso la possibilità di entrare in relazione con i propri coetanei. Secondo il report dell'Istat "L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità – A.S. 2019-2020", la didattica a distanza crea meno possibilità di seguire le lezioni per gli studenti italiani con disabilità. Secondo l'indagine, i livelli di partecipazione sono diminuiti sensibilmente, tanto che tra aprile e giugno 2020, oltre il 23% degli alunni con disabilità (circa 70 mila) non ha preso parte alle lezioni. Tale quota cresce nelle regioni del Sud dove si attesta al 29%. Gli altri studenti che non partecipano costituiscono invece l'8% degli iscritti. I motivi segnalati dal rapporto Istat che hanno reso difficile la partecipazione degli alunni con disabilità alla Didattica a distanza sono diversi; tra i più frequenti si sottolinea la gravità della patologia (27%), la mancanza di collaborazione dei familiari (20%) e il disagio socio-economico (17%).

Anche se meno consistente, fra i motivi di esclusione dalla DAD si rintraccia la difficoltà nell'adattare il Piano educativo per l'inclusione (PEI) alla Didattica a distanza (6%), alla mancanza di strumenti tecnologici (6%) e, per una parte residuale, alla mancanza di ausili didattici specifici (3%).

Con tali difficoltà di carattere tecnico e organizzativo, oltre alla carenza di strumenti e di supporto adeguati e alle difficoltà d'interazione, la partecipazione alla DAD per i ragazzi con disabilità è divenuta realmente più difficile, soprattutto in presenza di gravi patologie, o se appartenenti a contesti con un elevato disagio socio-economico. Uno dei problemi principali, secondo il report Istat, sembrerebbe dettato proprio dalle postazioni e la strumentazione informatica delle scuole inesistenti o non idonee per svolgere la lezione a distanza per gli alunni con disabilità.

In Italia, al momento, circa una scuola su quattro risulta carente di postazioni informatiche adatte alle esigenze degli alunni con disabilità. Notevoli le differenze territoriali, con una dotazione maggiore nelle regioni del Nord, tra le più virtuose la Valle d'Aosta e l'Emilia





Romagna, con l'85% di scuole provviste di postazioni; la Sardegna invece presenta la percentuale più bassa (64,2%).

Il processo di digitalizzazione in atto dovrebbe riguardare anche la scuola perché la tecnologia può svolgere un'importante funzione di "facilitatore" nel processo d'inclusione scolastica, supportando l'alunno nella didattica e aumentando i livelli di comprensione.

Ed ancora, secondo gli ultimi dati Ocse il ricorso alla didattica a distanza ha determinato una perdita dell'apprendimento nelle materie umanistiche del 30% e nelle materie scientifiche del 50% e questo fenomeno è emerso in modo più evidente tra le ragazze piuttosto che tra i ragazzi. Tale situazione desta preoccupazione per le potenziali ricadute sul tasso di abbandono scolastico che in Italia già nel 2018 era al 14,5% contro una media europea del 10,6%. La percentuale raggiunge livelli ancor più elevati in Sicilia (22,1% nel 2018), Sardegna (23% nel 2018) Calabria (20,3 % nel 2018). Se la perdita di apprendimenti e l'insuccesso scolastico costituiscono fattori di rischio di abbandono, tali dati sono destinati ad aumentare come conseguenza diretta della pandemia in atto.

Oltre ai deficit di accesso a internet e inclusività, già evidenziati, una preoccupazione diffusa riguarda il contesto emotivo e relazionale di bambini e ragazzi.

I minorenni non hanno perso solo in socialità in ambito scolastico, ma anche in tutti quegli ambiti di educazione non formale e di relazione come lo sport, il gioco e il tempo libero che sono stati fortemente limitati dalle misure per il contenimento del coronavirus. Ambiti nei quali, proprio grazie alla buona stagione alle porte, sarebbe opportuno che si cominciasse a ritornare – ferma la fissazione di adeguate misure di sicurezza da parte del CTS – aprendo parchi, ville e spazi pubblici per svolgere attività fisica, utile ad allenarsi a un ritorno alla normalità. Iniziative da realizzarsi attraverso la collaborazione di istituzioni, terzo settore, associazioni sportive ed esperti di scienze motorie. La riduzione della presenza a scuola ha ridotto a sua volta, a chi ha meno possibilità, l'opportunità di svolgere attività fisica nelle ore di educazione motoria.

Già il Rapporto sulla salute mentale degli adolescenti ai tempi del Covid-19 (n. 53/2020), pubblicato dall'Istituto superiore di sanità e realizzato anche con il supporto dell'Autorità garante, sottolineava l'importanza di individuare e attuare strategie utili a garantire contemporaneamente la massima continuità e supporto allo sviluppo neuropsichico dei bambini e dei ragazzi; questi ultimi, come conseguenza dello scenario emergenziale SARS-CoV-2, hanno sperimentato cambiamenti sostanziali negli ambienti di vita, nelle routine quotidiane e nelle reti relazionali, educative e sociali che normalmente favoriscono la promozione della salute e la capacità di risposta agli eventi traumatici.

La pandemia, infatti, insieme all'aumento dei sentimenti di incertezza e di imprevedibilità, divenuti pervasivi, ha accelerato il confronto con il senso di impotenza, di fallimento e di caducità, anche per la perdita in solitudine dei riferimenti affettivi forti. Ciò ha condotto, come alcuni studi hanno evidenziato, al ritiro sociale, ad atti di autolesionismo, a disturbi alimentari. Una ricerca condotta dall'Università di Bologna ha evidenziato come le misure



restrittive e la mancanza di socialità dei ragazzi abbiano inciso sui disturbi del sonno, sull'aumento dei tic, sui cambiamenti d'umore, ma anche sui disturbi dell'alimentazione. Inoltre, la scuola è il luogo in cui si realizza in maniera primaria la socialità dei ragazzi: tale diritto è fortemente compromesso nel lungo periodo caratterizzato dalla pandemia. I ragazzi si chiudono in se stessi, cadendo più facilmente in stati di ansia, noia e umore depresso.

Pertanto, la DDI impatta negativamente sul benessere dei ragazzi, in quanto non consente loro di relazionarsi con i coetanei, di confrontarsi con essi, di scontrarsi per pervenire a nuove soluzioni. Ma l'impatto negativo si ha anche nella misura in cui il processo di costruzione dell'autostima e della personalità rimane "ingabbiato" all'interno di dinamiche relazionali filtrate da uno schermo, in cui il ragazzo non ha l'ampia gamma di possibilità di scambi dialettici con il docente, a differenza di come avverrebbe in presenza. Inoltre, la DDI ha rilevato anche un impatto indiretto sul benessere dei ragazzi, in quanto fa venir meno la presenza fisica dei docenti che costituiscono importanti rilevatori di criticità relative a situazioni di disagio, sofferenza, maltrattamento e abuso.

La salute mentale dei bambini e dei ragazzi è, oggi, compromessa dalle conseguenze delle misure restrittive che conseguentemente sono state messe in atto per contenere il contagio del virus Covid-19 e la sua promozione deve diventare una priorità del Governo. Nel corso della pandemia sono state stanziare risorse per dotare le scuole di piattaforme e-learning e di altri strumenti digitali utili per l'apprendimento a distanza, nonché per formare il personale scolastico e soprattutto per mettere a disposizione degli studenti meno abbienti, in comodato d'uso, dispositivi digitali per la fruizione della didattica a distanza, assegnare loro kit didattici e garantire la connessione Internet necessaria al collegamento.

Si è preso atto delle ulteriori risorse stanziare dal Governo con il D.L. 22 marzo 2021, n. 41 (c.d. "Decreto sostegni"), che ha previsto l'incremento di 150 milioni di euro, nell'anno solare 2021, del Fondo per il funzionamento delle Istituzioni scolastiche di cui all'articolo 1, comma 601, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Tuttavia, desta preoccupazione che tali risorse siano destinate al raggiungimento di molteplici obiettivi, così come specificati dalla comunicazione del Ministero dell'istruzione n. 453 del 31.3.2021. Si teme, infatti, che le risorse stanziare siano esigue se in base ad esse le istituzioni scolastiche devono provvedere all'acquisto di:

- dispositivi di protezione e materiali per l'igiene individuale e degli ambienti
- specifici servizi professionali per il supporto e l'assistenza psicologica e/o pedagogica da rivolgere, in particolar modo, a studentesse e studenti
- servizi medico-sanitari anche per le attività inerenti alla somministrazione facoltativa di test diagnostici alla popolazione scolastica di riferimento
- dispositivi e materiali destinati al potenziamento delle attività di inclusione degli studenti con disabilità, disturbi specifici di apprendimento ed altri bisogni educativi speciali.





Sarebbe stato opportuno prevedere uno stanziamento ad hoc per il sostegno psicologico dei bambini e dei ragazzi e non ricomprendere tali servizi, non obbligatori per legge, unitamente all'acquisto dei dispositivi di protezione (obbligatori), perché è evidente il rischio di dare priorità alle scelte obbligate e orientate a garantire la sicurezza in vista del contenimento del virus Covid-19.

Conclusioni e proposte dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

La didattica digitale integrata costituisce uno strumento fondamentale per dare continuità ai percorsi educativi ai tempi della pandemia, ma non può e non deve sostituire la didattica in presenza, per i motivi sopra esposti, che possiamo sintetizzare in:

- aumento delle disuguaglianze, del *digital divide* e del gap educativo
- aumento delle disuguaglianze anche in relazione alla qualità dell'offerta educativa e di istruzione e della capacità di risposta e adattamento degli alunni
- perdita degli apprendimenti, soprattutto nelle materie Stem e diminuzione della motivazione
- rischio di aumento della dispersione scolastica
- influenza sulla dimensione relazionale e sui processi di costruzione dell'autostima
- diminuzione del benessere complessivo

Tuttavia, gli strumenti digitali non vanno demonizzati, anzi la crisi causata dalla pandemia può costituire l'occasione per "valorizzare" e fare un uso diverso e costruttivo della tecnologia, non solo educando alle competenze digitali come previsto dall'art. 5 rubricato "Educazione alla cittadinanza digitale" della Legge 92/2019, ma facendo in modo che la tecnologia digitale assuma valore e dignità di insegnamento e risorsa trasversale a tutte le discipline.

Nel corso di una recente seduta, la Consulta delle ragazze e dei ragazzi, interpellata sul tema de "La scuola che vorrei", ha parlato di "tecnologie sprecate", di "tecnologie come supporto" e di "utilizzo di strumenti". La Consulta ha evidenziato "la disgrazia che ogni giorno si consuma con l'inutilizzo delle tecnologie disponibili", "l'esigenza di considerare questi strumenti come un supporto e non come fonte di distrazione o un ostacolo al processo di apprendimento", ma anche il fatto che "il lavoro del futuro sarà incentrato sulla tecnologia e il suo utilizzo in campi prevalentemente riguardanti l'artigianato: ciò che fa ora il falegname lo farà presto la macchina sviluppata dall'uomo", prefigurando in maniera arguta una visione del futuro prossimo in cui i giovani di oggi saranno protagonisti. È tempo, quindi, di adeguarci subito.

Per le proposte utili ai fini della presente audizione, si rinvia alle seguenti note istituzionali a firma di questa Autorità, che si allegano:

- nota prot. n. 584 dell'8 aprile 2021 inviata al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze avente ad oggetto "Piano nazionale di ripresa e di resilienza. Indicazioni e proposte dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza"
- nota prot. n. 510 del 26.3.2021 inviata al Ministro dell'istruzione.



La sfida che ci attende è quella di operare con coraggio un cambio di paradigma: trasformare questa tragica esperienza in un'opportunità di crescita, di consapevolezza, di arricchimento.

Occorre utilizzare un approccio positivo alla soluzione dei problemi, accompagnare le fragilità e trasformarle in punto di forza grazie alle tecnologie.

È necessario utilizzare, altresì, un approccio innovativo, capace di valorizzare i ragazzi: dare loro la parola e ascoltarli, puntando sull'acquisizione di competenze trasversali (saper comunicare, saper esprimere le emozioni, saper trovare soluzioni ai problemi) e sullo sviluppo dello spirito critico e della capacità di ragionare, piuttosto che porre il focus sul conseguimento degli obiettivi didattici. In questa direzione l'Autorità garante per l'infanzia, durante il *lockdown* del 2020, ha elaborato, con il Ministero dell'istruzione, una mini-guida dedicata ai docenti che fornisce loro suggerimenti di attività pratiche da svolgere con i ragazzi, a partire da alcuni articoli della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia: il diritto all'uguaglianza, il diritto all'ascolto e alla partecipazione, il diritto alla libertà di espressione, il diritto all'educazione e all'istruzione (<https://www.garanteinfanzia.org/news/coronavirus-mini-guida-docenti-su-didattica-distanza-e-diritti>). Nella mini-guida si fa riferimento all'utilizzo di tecniche e metodologie attive quali la narrazione e la scrittura creativa, alla possibilità di dedicare alcune ore all'educazione e all'espressione delle emozioni, anche con l'aiuto di un esperto, alla realizzazione di proposte sull'organizzazione della didattica (temi da affrontare, compiti da svolgere, con quali modalità, anche di valutazione) anche tramite l'utilizzo di piattaforme digitali interattive.

Soprattutto in questa fase in cui la pandemia non è ancora sconfitta e in cui è necessario ricorrere a sistemi alternativi di didattica in presenza è opportuno adottare un sistema di valutazione diverso dal voto e sintetizzabile in un giudizio che sia "calibrato sull'impegno dimostrato dalla persona e corredato da un commento che esemplifichi le prestazioni dimostrate dall'alunno: il voto è un giudizio che demotiva la persona dalla frequentazione scolastica". Questo è un suggerimento che promana dai ragazzi della Consulta.

La soluzione del problema, lo si ribadisce con forza, non compete solo alla scuola perché l'educazione delle persone di minore età è una responsabilità di tutta la comunità. Occorre implementare e consolidare i patti educativi, adottandoli, attraverso una norma primaria, quale livello essenziale di prestazione

Dato che sembrerebbe prefigurarsi uno scenario in cui l'apprendimento misto, o *Blended Learning*, cioè un mix fra la didattica dal vivo e quella da computer, sia sempre più presente, è opportuno predisporre un piano strategico che comprenda anche l'acquisizione di competenze digitali da parte dei docenti e degli alunni, affinché tale modalità costituisca una risorsa e venga realizzata in modo efficace, cioè in modo da rispondere alle sfide del nuovo millennio. In questa direzione appare utile richiamare l'opportunità di rafforzare le competenze nelle materie scientifiche e tecnologico-matematiche (competenze Stem e Big data), superando la dicotomia tra materie umanistiche e materie scientifiche e accostandosi a un nuovo umanesimo scientifico. Inoltre, appare utile richiamare i contenuti della consultazione pubblica promossa dal





Governo sul sito “ParteciPa” relativa all’adozione di una Strategia nazionale sulle competenze digitali. Un asse di tale consultazione pubblica, coordinato dal Ministero dell’istruzione e dal Ministero dell’università e della ricerca, è relativo all’ Istruzione e Formazione Superiore per lo sviluppo delle competenze digitali all’interno dei cicli d’istruzione formale per i giovani. Tra le proposte maggiormente seguite, quella dell’Associazione italiana biblioteche comunica la disponibilità a “collaborare alla creazione di una infrastruttura socio-educativa finalizzata a ridurre il fenomeno dell’analfabetismo informativo e digitale attraverso una serie di azioni ed eventi, che coinvolgano la rete delle biblioteche (palestre digitali) e i bibliotecari (professionisti dell’informazione), in grado di intercettare, promuovere e valutare i bisogni e le competenze informative e tecnologiche di cittadini, studenti e lavoratori”. Il collegamento tra sistemi bibliotecari e museali, attraverso le tecnologie, è funzionale alla creazione di ambienti di apprendimento innovativi.

Cordiali saluti

Carla Garlatti

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Carla Garlatti'.



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

*La Garante*

Al Presidente del Consiglio dei Ministri

Al Ministro dell'economia e delle finanze

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

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

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

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

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

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





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

### La Garante

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

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

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

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

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

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

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





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

### *La Garante*

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

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

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

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

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

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





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

### La Garante

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

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

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

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



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

*La Garante*

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

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

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





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

*La Garante*

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

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

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



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

*La Garante*

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

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

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

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

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

Carla Garlatti





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

*La Garante*

Al Ministro dell'istruzione  
Prof. Patrizio Bianchi

Egregio Ministro,

Le scrivo per sottoporLe alcune questioni di particolare rilevanza al fine di assicurare maggior tutela ai diritti delle persone di minore età nel difficile momento che stiamo vivendo.

Com'è noto, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza è un organismo nazionale indipendente, istituita dalla legge 12 luglio 2011, n.112, con la finalità di promuovere la cultura dell'infanzia e dell'adolescenza e di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età, in conformità con quanto previsto dalle convenzioni internazionali, ed in particolare dalla Convenzione ONU, approvata a New York il 20 novembre 1989. Nello svolgimento dei propri compiti istituzionali, questa Autorità ha promosso diverse iniziative volte a sensibilizzare le istituzioni competenti a fronteggiare gli effetti negativi prodotti dalla pandemia, al fine di temperare la tutela della salute pubblica con il rispetto dei principi fondamentali sanciti dalla Convenzione. Simili attività hanno impegnato anche i Garanti regionali e delle province autonome, che hanno inteso evidenziare i forti segnali di disagio raccolti nelle diverse realtà di tutto il territorio nazionale nell'ambito della Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, prevista dalla citata legge n. 112 del 2011.

La presente nota si iscrive entro la cornice sopra descritta e ha lo scopo di segnalarLe, in chiave di collaborazione istituzionale rientrante nei compiti di questa Autorità, alcuni interventi prioritari per garantire il diritto all'educazione e all'istruzione delle persone di minore età, consapevoli che le questioni poste incrociano il Suo interesse e la Sua sensibilità politica, oltre che personale.

La pandemia da Sars Cov-2 ha cambiato la vita di tutti, con un impatto negativo su bambini e ragazzi, in particolare quelli più fragili e vulnerabili. Nella fase iniziale le attività delle scuole primarie e secondarie sono state sospese per un breve periodo per poi proseguire in didattica a distanza, mentre scuole per l'infanzia e nidi sono rimasti chiusi. L'anno scolastico 2020/2021 è stato segnato da un'alternanza di aperture e chiusure per tutti i gradi di scuola, anche con *lockdown* localizzati in ragione dell'estensione della curva epidemiologica.

Questa situazione, pur di fronte all'impegno del ministero, dei docenti, degli studenti e delle famiglie, ha comunque prodotto una serie di effetti negativi: perdita di apprendimenti, aumento della dispersione scolastica e della povertà educativa, correlati a difficoltà di connessione, mancanza

*Via di Villa Puffa, 6 - 00196 Roma*

U  
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA  
PROTOCOLLO GENERALE  
Protocollo N.0000510/2021 del 26/03/2021





di device e di spazi adeguati alla didattica a distanza (Dad). Il Governo, per limitare le ricadute negative ha apprestato delle risposte: aiuti per la dotazione tecnologica, adeguamento delle scuole alle misure di sicurezza per consentire il rientro in aula, misure per la riorganizzazione dei trasporti. L'aver dato – ove possibile – questo genere di risposte non ha comunque consentito alla scuola di svolgere appieno la funzione educativa che riguarda lo sviluppo di tutta una serie di aspetti fondamentali della vita: l'emozionalità, la socialità, il gioco, la scoperta, la crescita in una comunità educante, la ricerca, il confronto, la capacità di esprimersi e di fare richieste. Nel contempo la prolungata limitazione delle libertà di bambini e ragazzi ha prodotto altre conseguenze negative in termini di benessere e salute mentale, nonché in termini di aumento dell'aggressività e di assunzione di comportamenti violenti anche compiuti in gruppo.

Tutti questi segnali sono espressione di un disagio profondo che ci interpella come adulti e che richiede una risposta immediata e organica.

Numerosi studi finora effettuati in Italia e in ambito internazionale dimostrano che la scuola è un luogo sicuro, a patto che venga mantenuto il distanziamento e vengano correttamente utilizzati i dispositivi di igiene e di protezione individuale.

Si è consapevoli che la scelta di sospendere le attività educative e di sostituire le attività didattiche in presenza con la didattica a distanza nelle cosiddette zone "rosse" del Paese, è stata compiuta con un'attenta ponderazione, così come si è a conoscenza delle risorse investite e degli sforzi compiuti su più fronti per fare in modo che vengano riprese al più presto le attività educative e didattiche in presenza in tutte le zone d'Italia.

Tuttavia, nell'operare un bilanciamento tra i diritti in gioco e nella valutazione tra rischi e benefici della didattica in presenza, a distanza e integrata, si ritiene opportuno sostenere una scelta che – ove ricorrano le dovute condizioni di sicurezza – consenta, salvo diverse soluzioni anticipate da alcune regioni, la riapertura dei servizi educativi e delle scuole di ogni ordine e grado, subito dopo le vacanze pasquali, accompagnata da misure atte a ridurre il rischio di contagio e a favorire l'utilizzo di metodologie didattiche complementari a quelle in presenza in aula e a distanza.

Di seguito si elencano alcune misure che assumono valore di osservazioni e proposta con l'intento di assicurare, nel superiore interesse del minore, il diritto alla salute, al benessere, all'educazione e all'istruzione.

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e la Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, costituita dai Garanti regionali e delle province autonome, in via generale suggeriscono di adottare misure straordinarie adeguate alle diverse fasce di età richieste dalla straordinarietà di una situazione che ha aumentato le disuguaglianze e il gap educativo.





In relazione alla ripresa delle attività didattiche si sollecita

*Per i nidi e le scuole dell'infanzia:*

- la riapertura e lo svolgimento delle attività educative in presenza anche nelle cosiddette zone “rosse”, nel rispetto di quanto previsto dal “Documento di indirizzo e orientamento per la ripresa delle attività in presenza dei servizi educativi e delle scuole dell’infanzia”, adottato con decreto del Ministro della pubblica istruzione n. 80 del 3 agosto 2020 e di quanto previsto nel Rapporto ISS COVID-19 n. 58/2020 “Indicazioni operative per la gestione di casi e focolai di SARS-CoV-2 nelle scuole e nei servizi educativi dell’infanzia”.

*Per le scuole primarie:*

- lo svolgimento, anche nelle cosiddette zone “rosse”, della didattica in presenza, nel rispetto di quanto previsto nel “Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le Istituzioni del Sistema nazionale di Istruzione per l’anno scolastico 2020/2021” adottato dal Ministero dell’istruzione con decreto n. 39 del 26.6.2020, nel “Protocollo d’intesa per garantire l’avvio dell’anno scolastico nel rispetto delle regole di sicurezza per il contenimento della diffusione di Covid – 19” adottato con decreto del Ministero dell’istruzione n. 87 del 6.8.2020, nonché di quanto previsto nel Rapporto ISS COVID-19 citato nel punto che precede.

*Per le scuole secondarie:*

- lo svolgimento della didattica in presenza, ove siano disponibili o reperibili adeguati spazi per garantire il rispetto delle misure di sicurezza sanitaria, per tutte le scuole secondarie di I e II grado che si trovano nei territori contrassegnati dalla cosiddetta zona “gialla”;
- lo svolgimento in sicurezza della didattica in presenza nelle cosiddette zone “arancione” e “rossa”, per le prime e seconde classi delle scuole secondarie di I e II grado;
- la ripresa della didattica digitale integrata – laddove non sia stato possibile riprendere le lezioni in presenza - per le terze classi della scuola secondaria di I grado e per le terze, quarte e quinte classi delle scuole secondarie di II grado nelle cosiddette zone “arancioni” e “rosse”.



Inoltre si indicano le seguenti priorità di azione:

*sul piano della salute:*

- accelerare i percorsi vaccinali per i docenti;
- adottare tutte le misure necessarie a favorire, grazie a specifici accordi, il ricorso a test rapidi (tipo quelli salivari, ove riconosciuti) ai fini di un costante monitoraggio;

*sul piano educativo, del recupero degli apprendimenti e della socializzazione:*

- adottare le linee guida per la costruzione dei patti educativi di comunità che consentano l'ampliamento dell'offerta formativa grazie ad accordi tra soggetti istituzionali e non definiti a livello locale;
- monitorare, ove non sia percorribile il rientro in presenza per gli alunni dei vari gradi di scuola come sopra esposto, l'effettiva disponibilità per gli alunni in Dad o in didattica digitale integrata, dei computer, dei tablet e della relativa connessione, stanziando, se necessario, ulteriori risorse finalizzate a garantire il diritto allo studio per tutti;
- promuovere metodologie che consentano di ripensare le aule non come luoghi fisici perimetrati dalle pareti, ma come ogni luogo in cui si trasmettono e si scambiano saperi e conoscenze, promuovendo, fra l'altro, lo svolgimento di lezioni in luoghi e siti di interesse storico e artistico;
- favorire il recupero degli apprendimenti scolastici, valorizzare l'apprendimento di competenze di base (letto-scrittura e logico-matematiche) e promuovere l'acquisizione delle competenze note come *life skills*, attraverso l'organizzazione di attività all'aperto nel periodo estivo che riescano a coniugare il recupero di apprendimenti con le attività educative e di socializzazione;
- promuovere la riconversione dei progetti di servizio civile in corso in modo che i volontari possano essere impiegati a supporto delle attività didattiche in presenza a favore di gruppi di bambini e ragazzi in condizione di marginalità e povertà educativa, ovvero per le attività all'aperto nel periodo estivo;
- favorire la presenza nelle aule dei bambini con disabilità insieme a compagni a sviluppo tipico, per realizzare il principio dell'inclusione;
- valorizzare il ruolo della famiglia nella Dad attraverso i patti di corresponsabilità educativa;





- organizzare piccoli gruppi di bambini e ragazzi che seguano la Dad non in casa, dove molti non hanno lo spazio, gli strumenti e la supervisione necessaria, ma in luoghi di prossimità messi a disposizione - in condizione di sicurezza - dall'associazionismo civico e dal terzo settore, soprattutto nelle periferie delle grandi città e per i bambini e i ragazzi in povertà economica ed educativa;
- facilitare l'organizzazione di gemellaggi tra nuclei familiari aventi figli che frequentano la stessa classe, in modo da generare una sorta di famiglia allargata che permetta ai relativi figli di avere la possibilità di frequentarsi vicendevolmente, socializzare, fare i compiti insieme, utilizzare e scambiarsi beni materiali (pc, tablet) e immateriali (socialità e affettività).

*Sul piano dei trasporti, al fine di sollecitarne la promozione presso le sedi competenti:*

- organizzare i trasporti a scuola utilizzando, per questioni di emergenza, mezzi pubblici e privati dedicati al fine di garantire il diritto all'istruzione nel superiore interesse del minore;
- incentivare, laddove tale soluzione risulti agevolmente praticabile e previa individuazione delle opportune linee guida da parte del Comitato tecnico scientifico, soluzioni come il piedibus, che consente ai più piccoli di raggiungere la scuola a piedi in gruppi accompagnati da adulti, meglio se coinvolti con criteri di rotazione e solidarietà nella cornice dei patti educativi di comunità.

L'occasione è gradita per inviare cordiali saluti.

Carla Garlatti