



Osservazioni di Alleanza per l'Infanzia sulle linee di intervento a favore delle persone di minore età delineate nei recenti documenti di programmazione e indirizzo nazionali.

22 maggio 2025

Premessa

Nelle scorse settimane sono stati resi pubblici **tre importanti documenti di programmazione**, da parte del Governo, che propongono un insieme di interventi **che riguardano direttamente o indirettamente le bambine/i e adolescenti**: il "6° Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva", il "Piano Nazionale per la Famiglia" e le "Nuove indicazioni 2025 - Scuola dell'infanzia e Primo ciclo di istruzione. Materiali per il dibattito pubblico". Le osservazioni che sollecitano questi documenti sono molteplici e riguardano piani diversi: l'idea di famiglia e di persone di minore età che li ispirano, il rapporto tra responsabilità familiari e responsabilità pubbliche e societarie, il nesso tra educazione e istruzione, e così via.

Il presente contributo si concentra su un punto centrale di tali documenti e intende riflettere sull'**adeguatezza delle proposte rispetto alle situazioni concrete** in cui vivono e crescono le bambine/i e adolescenti oggi, nella loro varietà familiare, sociale e territoriale.

La prima osservazione riguarda quanto continuo effettivamente questi documenti, come quelli analoghi degli anni passati, sul piano della effettiva iniziativa di Governo e Parlamento su questi temi. Gli esiti del monitoraggio dei precedenti Piani per la famiglia e per l'infanzia e l'adolescenza, riportati nei rispettivi nuovi Piani, infatti, sono abbastanza deludenti per quanto riguarda la loro effettiva realizzazione. Ciò può aver indotto a ridurre le ambizioni programmatiche, puntando su pochi interventi, una scelta comprensibile e legittima, che tuttavia deve essere chiara sia nei contenuti, sia nelle risorse messe a disposizione. Tuttavia, ciò non sempre viene esplicitato.

Una lettura trasversale dei documenti evidenzia, accanto a diversi elementi interessanti e condivisibili, **alcuni punti fortemente critici**:

- a) una scarsa attenzione sia per le disuguaglianze territoriali nella disponibilità di risorse per una buona crescita, sia per le disuguaglianze sociali, che pure tanto impatto hanno sulla crescita;
- b) una scarsa e in alcuni casi nulla attenzione per la diversità delle forme familiari in cui vivono le bambine/i e adolescenti;

- c) il paradosso di una enfasi forte sulla promozione della natalità non accompagnata da un pieno riconoscimento di bambine/i più piccoli come soggetti di bisogni e diritti propri, a partire da un adeguato ambiente familiare e di apprendimento;
- d) la scarsa attenzione al drammatico crescente emergere di difficoltà socio-educative che impattano su diversi aspetti dello stato dell'infanzia e adolescenza;
- e) la marginalizzazione, quando non esclusione, del diritto all'ascolto e alla partecipazione sia di bambine/i e adolescenti, sia delle stesse famiglie.

A ciò si aggiunga, soprattutto per il Piano nazionale per la famiglia e per quello per l'infanzia e l'adolescenza, l'assenza di un impegno finanziario.

1. Scarsa attenzione per le disuguaglianze territoriali e la necessità di intervenire per ridurle quando si tratta di attivare o potenziare i servizi.

È sicuramente condivisibile la proposta, presente sia nel *Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva* sia nel *Piano Nazionale per la famiglia*, di fare dei **Centri per la famiglia** luoghi di coordinamento dei servizi e interventi - pubblici e di Terzo settore - presenti nei singoli territori. Oltre a costituire un punto di riferimento unico per le famiglie, ciò darebbe impulso a processi di cooperazione e integrazione tra i diversi settori, soggetti e professionalità. Tuttavia, si evidenziano, da un lato, la limitata e, soprattutto ineguale presenza di questi centri sul territorio, dall'altro, la diseguale dotazione di personale e risorse, che spesso si sovrappone a una diseguale presenza sia di risorse e servizi pubblici per l'infanzia (nidi, scuole a tempo pieno di qualità, biblioteche, aree verdi attrezzate), sia di servizi messi a disposizione dal Terzo settore. Un problema non secondario da affrontare è anche la frammentarietà e disomogeneità delle informazioni disponibili, dato che fonti istituzionali differenti (ISTAT, Dipartimento per le Politiche per la Famiglia, Regioni, Comuni) tendono a utilizzare fonti e modalità differenti nella mappatura di tali Centri, che per altro non sono sempre a gestione pubblica o in convenzione.

Se i Centri per la famiglia diventassero, come sembrerebbe auspicabile, un LEP (Livello Essenziale delle Prestazioni), occorrerebbe garantire adeguate risorse finanziarie e definire i criteri essenziali che questi servizi devono fornire, e le professionalità che devono essere presenti, nell'ambito di una complessiva definizione dei LEP per l'insieme dei servizi e delle prestazioni per i bambini/e, gli adolescenti e le loro famiglie e delle risorse necessarie a realizzarli.

In questo quadro, appare importante prevedere il coinvolgimento delle realtà territoriali che operano a vario titolo nei contesti educativi, sociali e sanitari. In particolare, si ritiene fondamentale assicurare la partecipazione strutturata delle rappresentanze sociali e professionali al processo di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), così da valorizzare appieno le esperienze maturate nei diversi contesti locali.

Inoltre, ai Centri per la famiglia, che attualmente sono di esclusiva competenza locale, vengono attribuite funzioni molto ampie e diverse, che per diventare operative necessitano, oltre che di risorse e di un accordo Stato-Regioni-Comuni, di precisare quali interventi devono essere erogati dai Centri e quali da altri servizi in coordinamento con essi. Le azioni menzionate nei documenti programmatici sono quasi esclusivamente di *governance* (raccolta dati, monitoraggi, protocolli, mega piattaforme, portfolio), mentre specificano molto poco le azioni concrete da sviluppare, anche sostanzialmente, trascurando ruoli e funzioni attualmente svolte dai Consultori Familiari, che vengono ignorati dai Piani, pur costituendo oggi la più diffusa rete di servizi di azioni preventive e

a sostegno di situazioni familiari caratterizzate sia da bisogni sociosanitari, sia da necessità di accompagnamento.

In generale, vi è una importante criticità che riguarda il raccordo fra questi servizi e quelli sanitari che viene trascurato, pur costituendo l'unico punto di contatto universale e precoce con famiglie e infanzia. Occorre invece investire maggiore attenzione sul rafforzamento di tale raccordo, soprattutto in considerazione delle condivisibili proposte di iniziative di accompagnamento ai genitori nei primi mille giorni. Riguardo a queste ultime, non sembra esserci collegamento tra quelle avanzate dal *Piano nazionale per la famiglia* - con una figura di accompagnamento a livello domiciliare, apparentemente dedicata a questioni legate alla nutrizione, igiene e simili - e quelle, più complesse e attente agli aspetti relazionali, emotivi, cognitivi, avanzata dal *Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva*.

2. Limitata attenzione per le diverse circostanze in cui si trovano le bambine/i e adolescenti.

È importante e apprezzabile che il *Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva* dedichi una specifica attenzione al sostegno **all'istituto dell'affido** (con ben 4 azioni sulle 7 previste per il sostegno alla genitorialità), che invece è del tutto assente nel *Piano Nazionale per la famiglia*, che appare completamente centrato su una idea di famiglia bio-normativa, fondata esclusivamente sui legami biologici. Colpisce, tuttavia, che l'adozione e il sostegno ai bambini e alle bambine con storia di adozione e alle loro famiglie non vengano neppure nominati, né all'interno di queste azioni, né in altre. Ad esempio, si potrebbe prevedere un accompagnamento specifico nei primi anni dell'inserimento in famiglia, a partire dalle primissime fasi di collocamento provvisorio per quel che riguarda l'adozione nazionale e dall'ingresso in Italia per quel che riguarda l'adozione internazionale, tenendo conto che spesso non si tratta di neonati, che quindi non rientrerebbero nelle iniziative dedicate ai primi mille giorni.

La varietà delle situazioni familiari delle bambine/i e adolescenti, inclusa quella riguardante l'affido o l'adozione, **è del tutto assente**, come aspetto di cui tener conto nel rapporto educativo, nelle *"Nuove indicazioni 2025 - Scuola dell'infanzia e Primo ciclo di istruzione"*. Mancano, d'altra parte, anche riferimenti ai figli/e di separati e divorziati con le loro famiglie complesse, così come dei figli/e delle coppie dello stesso sesso. Viene, infatti, evocata una famiglia, e una alleanza scuola-famiglia, che dà per scontato che tutti crescano in una famiglia, che questa sia quella in cui sono nati e italiana da generazioni.

Anche le bambine/i e adolescenti che vivono fuori dalla famiglia, in comunità, sono solo oggetto di un fuggevole accenno nel *Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva*, nel contesto delle proposte relative all'affido familiare, come se si trattasse della stessa situazione. In nessuno dei tre documenti si parla, se non marginalmente, delle/dei minori non accompagnati, dei loro diritti e bisogni specifici.

3. Scarsa attenzione al drammatico crescente emergere di difficoltà socioeducative che impattano su diversi aspetti dello stato dell'infanzia e adolescenza.

I documenti qui analizzati appaiono sottovalutare la **crescente diffusione di difficoltà di sviluppo e apprendimento socio-educative e di salute mentale**, che ha avuto inizio

già prima della pandemia e da questa è stata aggravata. Intraprendere iniziative di contrasto a tali difficoltà è aspetto di assoluta importanza anche per i suoi effetti a medio e lungo termine. Sulla base delle segnalazioni provenienti sia dal mondo della scuola, che da quello dei professionisti, le difficoltà di apprendimento e i disturbi specifici del neurosviluppo sono in aumento: negli ultimi anni il numero di studenti con disabilità certificata nelle scuole è cresciuto dal 2,16 al 3,30%, tendenza che solo in parte può essere attribuita a una aumentata sensibilità della scuola. Accanto a queste situazioni più specifiche, sono in notevole aumento anche problematiche socio-educative che si esprimono in alterazioni del comportamento, e in particolare in comportamenti violenti. Dal lato della salute mentale, la Società Italiana di Neuropsichiatria dell'Infanzia e dell'Adolescenza (SINPIA) ha recentemente stimato che i problemi più o meno complessi di salute mentale riguardano 20 bambini/e e ragazzi/e su 100, dei quali meno di metà riesce ad accedere a un servizio territoriale di NPIA. A fronte del continuo aumento della domanda permane una grave disomogeneità nell'organizzazione della rete dei servizi di NPIA nelle diverse Regioni italiane. Il Comitato ONU che segue l'applicazione della CRC ha infatti raccomandato all'Italia di "garantire un sistema uniforme e integrato di servizi di assistenza neuropsichiatrica infantile e adolescenziale in tutto lo Stato, dotato di sufficienti risorse umane, tecniche e finanziarie e di istituire un efficace sistema di monitoraggio della salute mentale dei bambini e degli adolescenti".

Va ricordato che le problematiche socioeducative rilevate dalla scuola, e che si esprimono nelle loro modalità più drammatiche fuori dalla scuola, sono da una parte in parziale interconnessione e continuità con quelle di neurosviluppo e salute mentale già sottolineate, e dall'altra trovano motivazione e radici in sempre più diffuse situazioni di fragilità familiare e povertà educativa, oggi trasversali a tutti i territori e strati sociali, non solo a quelli in stato di marginalità e povertà materiale. È questa una delle principali motivazioni per un approccio preventivo a carattere universalistico e a inizio precoce, finalizzato al sostegno delle competenze genitoriali e delle opportunità educative, che dovrebbe costituire una priorità sia per il Piano Infanzia Adolescenza, che per quello dedicato alla Famiglia.

4. Scarsa attenzione per i più piccoli

Nei documenti di programmazione **le bambine e i bambini più piccoli appaiono con i loro bisogni e diritti solo nell'ambito delle importanti iniziative dedicate ai genitori** per rafforzarne la genitorialità responsiva. A queste, infatti, si riferiscono le azioni per i primi mille giorni, definite una priorità nel *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva*, e richiamate anche in quello per la famiglia. I servizi per la prima infanzia, o non sono nominati, o lo sono solo in modo marginale.

Così, nonostante l'enfasi sulla necessità di promuovere la natalità, che porta il *Piano nazionale per la famiglia* a focalizzarsi esclusivamente sulle famiglie con bambine/i piccoli, questi ultimi, e non solo i loro genitori, non sono considerati come soggetti di diritti e bisogni propri, al di fuori delle cure familiari. Anche i servizi loro destinati vengono concepiti pressoché solo come strumenti di conciliazione famiglia-lavoro. È significativo, da questo punto di vista, che nel *Piano Nazionale per la famiglia* **i nidi come servizi educativi non siano neppure nominati**. Nelle prime versioni si faceva cenno a una possibile sperimentazione dei nidi domiciliari - già presenti in alcuni contesti - per altro solo in chiave di conciliazione famiglia-lavoro. Tuttavia, tale proposta è stata successivamente rimossa. Nel *Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei*

diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva i nidi sono richiamati solo nell'ambito delle azioni a sostegno della genitorialità, ma sono totalmente assenti in quelle dedicate al sostegno all'educazione. Ugualmente, sono totalmente assenti nelle *"Nuove indicazioni 2025 - Scuola dell'infanzia e Primo ciclo di istruzione"*, che non li inseriscono tra i servizi educativi, nonostante la L.107/2015 e successivo D. Lgs.65/2017 parlino esplicitamente di sistema educativo 0-6 anni. In nessuno di questi documenti, infine, viene sostenuta l'importanza di alzare il livello di copertura dei nidi come servizio educativo a sostegno delle pari opportunità nella crescita e di contrasto alla povertà educativa, colmando le grandi disuguaglianze territoriali nella loro disponibilità¹. E non vi è alcuna menzione della necessità altrettanto essenziale di assicurare la qualità dell'offerta educativa, che si fonda sul pieno riconoscimento del lavoro svolto nei servizi per l'infanzia. Questo richiede investimenti strutturali nella formazione, nella stabilità contrattuale e nella valorizzazione professionale di chi opera quotidianamente con bambine e bambini e con le loro famiglie.

Anche le bambine/i più grandi, per altro, sono assenti come soggetti di bisogni e diritti specifici. La loro soggettività nel processo educativo e di apprendimento è pressoché ignorata nelle *"Nuove indicazioni 2025 - Scuola dell'infanzia e Primo ciclo di istruzione"*, che è oggetto di forti critiche da parte del mondo della scuola, delle associazioni dei genitori, delle associazioni di chi si occupa di pedagogia e di didattica.² Nel *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva* appaiono solo come adolescenti, in quanto potenzialmente esposti a comportamenti problematici rispetto ai quali fare azioni di informazione e prevenzione.

5. Nessun ascolto delle bambine/i e degli/delle adolescenti

L'immagine delle **persone di minore età come oggetto di interventi, ma senza parola propria**, è confermata dall'assenza nei documenti di procedure di ascolto e partecipazione. Anche laddove vi si fa cenno, come nel caso dell'attivazione di sportelli psicopedagogici, l'ascolto sembra rivolto unicamente ai problemi relazionali con le famiglie, trascurando l'importanza dell'attenzione a un ascolto partecipato dei tanti bisogni e necessità, spesso non accolti, di bambine/i e ragazze/i. Eppure, l'ascolto e la partecipazione dei bambini/e e degli adolescenti sono una dimensione fondamentale nell'attuazione della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, così come ricordato dai più recenti atti di programmazione a livello europeo³.

In Italia, in tempi recenti, tale approccio ha ispirato le *Linee di guida sull'ascolto e la partecipazione dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze*⁴, adottate nel periodo di vigenza del precedente Osservatorio Nazionale Infanzia. Parallelamente l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza è più volte tornata sul tema con documenti, pareri e progetti specifici, dedicati al protagonismo dei bambini/e e dei ragazzi/e⁵.

¹ Su questo punto si rimanda al comunicato di Alleanza per l'infanzia del 15/4/2025, [I servizi educativi per l'infanzia rimangono un miraggio nel nostro paese?](#)

² Rimandiamo ai vari documenti e incontri su questo tema, da ultimo quello organizzato alla Camera dei Deputati il 14 aprile 2025 da un'ampia rete di associazioni.

³ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-strategy-rights-child-and-european-child-guarantee_it

⁴ https://www.minori.gov.it/sites/default/files/idi_rapporto-partecipazioni_220729_1.pdf

⁵ <https://www.garanteinfanzia.org/partecipazione>

Nel precedente *Piano Nazionale Infanzia* adottato⁶ particolare attenzione era stata dedicata al tema, sia nel merito che nel metodo: oltre a prevedere delle azioni espressamente dedicate alla partecipazione, ragazzi e ragazze erano stati direttamente coinvolti. Il Dipartimento per le Politiche della Famiglia aveva commissionato all'Istituto degli Innocenti una ricerca per raccogliere il punto di vista dei ragazzi e delle ragazze, attraverso un questionario e dei focus group, sulle priorità individuate dall'Osservatorio Nazionale Infanzia per il Piano. Purtroppo, come si evince dal monitoraggio al Quinto Piano Nazionale contenuto nel nuovo Piano Nazionale Infanzia in via di finalizzazione, risulta evidente come le azioni previste, dedicate alla partecipazione dei bambini/e e dei ragazzi/e, così come altre azioni individuate come prioritarie, non siano state pienamente attuate⁷. Per altro, i ragazzi e le ragazze non sono stati coinvolti in nessun modo nell'elaborazione di questo nuovo Piano e nell'attività dei gruppi di lavoro. Il tema della partecipazione è citato solo in premessa, lasciando intendere che ci sarà maggiore attenzione nella fase di messa a terra e monitoraggio del Piano. Sarà dunque importante assicurare che vengano effettivamente creati momenti di partecipazione e di sostegno a tale processo, per garantire che le Linee guida sopra menzionate non rimangano anche questa volta disattese.

Infine, benché la famiglia venga indicata come agente primo della responsabilità, essa viene descritta nelle diverse azioni come oggetto passivo da educare, orientare, guidare, a fronte di scarse azioni che ne valorizzino invece l'ascolto, le competenze e il protagonismo.

Alla luce di queste considerazioni Alleanza per l'Infanzia chiede che:

- venga definito puntualmente, con tempi e risorse precise, il modo in cui si intendono superare i divari territoriali nella disponibilità di servizi per la prima infanzia e per la famiglia, a partire dai Centri per la famiglia e dai nidi e per renderne effettivamente universale la fruizione.
- Venga precisato quali interventi devono essere erogati dai Centri per la Famiglia e quali da altri servizi in coordinamento con questi, quale sia la rispettiva responsabilità (finanziaria e regolativa) dello Stato e degli Enti locali nel garantire che questi servizi siano disponibili, anche in collaborazione con il Terzo settore.
- Il sostegno alle capacità genitoriali avvenga in un'ottica universalistica per tutti i genitori, qualunque sia il loro modello familiare, e non limitata alle sole situazioni di disagio conclamato e che esso continui anche oltre la prima infanzia e in collegamento sistematico tra servizi sociali, educativi e sanitari.
- Venga meglio definita la figura professionale dell'*assistente domiciliare* prevista nel *Piano nazionale per la famiglia*, individuando con precisione le molteplici competenze richieste per fornire un efficace accompagnamento e sostegno ai genitori nei primi 1000 giorni, e che venga chiarito il rapporto tra questa figura e le iniziative, sempre per i primi 1000 giorni, proposte nel *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva*.

⁶https://www.famiglia.governo.it/media/2735/5-piano-infanzia-e-adolescenza_gu_supplemento-ordinario_13042022.pdf

⁷<https://documenti.camera.it/apps/nuovoSito/attiGoverno/schedaLavori/getTesto.ashx?leg=XIX&file=0253.pdf>

- Accanto all'ampliamento dell'offerta dei nidi, ne venga garantita la qualità, tramite la formazione del personale e un trattamento economico e professionale adeguato, qualunque sia il gestore del servizio.
- Siano previste e organizzate in modo sistematico occasioni di partecipazione delle bambine/i, ragazze/i e delle famiglie nella definizione delle iniziative che li riguardano.

info@alleanzainfanzia.it

www.alleanzainfanzia.it

FB: @AlleanzaInfanzia

Dal 2019 il network nazionale Alleanza per l'Infanzia mette in rete 39 organizzazioni e associazioni, aventi rilevanza nazionale e internazionale con competenze ed esperienze specifiche in materia di diritti, salute, educazione, sviluppo dei bambini e adolescenti e di politiche per le famiglie, e oltre una ventina di studiosi e ricercatori delle principali università italiane.