



**RICOGNIZIONE DEI PRINCIPALI
PROVVEDIMENTI ASSUNTI
A LIVELLO NAZIONALE E
DECENTRATO PER CONTRASTARE
L'EMERGENZA SANITARIA.**

In relazione al sostegno alle famiglie
e ai bambini e alle bambine

RICOGNIZIONE DEI PRINCIPALI PROVVEDIMENTI ASSUNTI A LIVELLO NAZIONALE E DECENTRATO PER CONTRASTARE L'EMERGENZA SANITARIA

IN RELAZIONE AL SOSTEGNO
ALLE FAMIGLIE E AI BAMBINI
E ALLE BAMBINE



**Dipartimento
per le politiche della famiglia**
Presidenza del Consiglio dei ministri

Capo del Dipartimento

Ilaria Antonini

Ufficio II - Politiche per la famiglia

Dirigente coordinatore

Tiziana Zannini

Servizio II - Promozione dei servizi per la famiglia, relazioni internazionali e comunitarie

Dirigente coordinatore

Alfredo Ferrante

**Istituto
degli
Innocenti**



Presidente

Maria Grazia Giuffrida

Consiglieri

Loredana Blasi

Alessandro Mariani

Francesco Neri

Giuseppe Sparnacci

Direttore Generale

Sabrina Breschi

Direttore Area Infanzia e Adolescenza

Aldo Fortunati

Servizio ricerca e monitoraggio

Donata Bianchi

**RICOGNIZIONE DEI PRINCIPALI PROVVEDIMENTI ASSUNTI A LIVELLO
NAZIONALE E DECENTRATO PER CONTRASTARE L'EMERGENZA SANITARIA
IN RELAZIONE AL SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE E AI BAMBINI E ALLE BAMBINE**

A cura di

Sabrina Vannuccini e Cristina Mordini

Maggio 2021, Istituto degli Innocenti, Firenze

Il presente report è stato realizzato in attuazione dell'accordo di collaborazione stipulato in data 12/01/2021 fra la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia e l'Istituto degli Innocenti di Firenze.

Indice

Premessa	5
1. Profilo generale sulle conseguenze prodotte dallo scenario emergenziale sulle condizioni di vita della popolazione minorile	8
1.1I disagi di natura psicologica e fisica, a breve e lungo termine	8
1.2 Impoverimento educativo, divario digitale e propensione all'abbandono del sistema scolastico	11
1.3 Contesti domestici violenti, impoverimento familiare, e compressione del diritto alla bi-genitorialità, di visita e frequentazione	14
PRIMA SEZIONE	
2. Covid-19, principali interventi normativi adottati a livello nazionale per affrontare l'emergenza con particolare riferimento a famiglia, infanzia e adolescenza	19
2.1Tra contenimento e promozioni: gli interventi normativi a livello nazionale	19
2.2 Gli elementi di novità	23
2.3 Le novità del Decreto Cura Italia	27
2.4 Il Decreto Rilancio	34
2.5 Interventi a supporto della scuola per la ripresa a settembre 2020	38
2.6 I provvedimenti della seconda fase tra scuola e organizzazione familiare	43
2.7 I bisogni di socialità dei bambini e delle bambine	45
2.8 Decreti Ristori e altri provvedimenti	48
2.9 La legge di bilancio n. 178/2020 e il superamento della seconda fase	49
2.10 Il Decreto Sostegni	52
2.11 In conclusione	53
SECONDA SEZIONE	
3. I principali interventi assunti a livello regionale in favore dei minori di età: osservazioni preliminari	55
3.1 Le principali tendenze e soluzioni nelle scelte normative	55
3.2 Covid e politiche sociali delle Regioni	65
4. Breve rassegna delle assunte dai Garanti territoriali per l'infanzia e l'adolescenza	76
4.1 Alcune iniziative dei singoli Garanti	79
5. Focus locale: i centri estivi	86
5.1 L'esperienza di Torino	90
5.2 L'esperienza di Firenze	91
5.3 L'esperienza di Bari	93
5.4 Una riflessione sull'esperienza	94
6. Apparato bibliografico - documentale	97

Premessa

Pandemia, minori di età, famiglie, misure anti-Covid-19 sono queste le principali parole chiave attorno alle quali si snoda il presente rapporto di ricognizione e analisi, con il quale si intende fornire una fotografia sia delle principali problematicità che il contesto emergenziale straordinario – dovuto alla diffusione della malattia nominata Covid-19 provocata dal nuovo Coronavirus SARS-CoV-2 – ha creato, o ha contribuito a ingigantire, sull’universo dell’infanzia e dell’adolescenza, sia del quadro alquanto complesso degli interventi approntati a livello nazionale, regionale e locale a sostegno dei minori di età e delle famiglie, provando a portare, nel contempo, un contributo conclusivo di riflessione e di lettura critica da un punto di vista scientifico.

Per quanto concerne l’impianto metodologico del lavoro, la disamina prenderà avvio da una panoramica introduttiva generale, ma puntuale, esplicativa delle risultanze dell’analisi dei dati disponibili sulle molteplici e serie ripercussioni che la situazione pandemica ha prodotto – o ha portato a emersione in quanto latenti, da tempo, nel tessuto sociale – sulle condizioni di vita dei cittadini minorenni, cercando di trarne spunti di riflessione teorica e di elaborazione valutativa/propositiva. Sarà offerta, poi, una rassegna degli interventi normativi di maggiore rilievo assunti in ambito nazionale per contrastare un’emergenza che è ancora in atto, con particolare riferimento a quelli riguardanti lavoratori, famiglie, infanzia e adolescenza.

Si procederà, quindi, a un esame analitico della predetta rassegna, con l’obiettivo di individuare le, e argomentare sulle, principali novità introdotte dalle norme adottate a livello nazionale relativamente ai surriferiti ambiti d’interesse. Sarà proposta, successivamente, una rilevazione ragionata delle soluzioni legislative e politiche alla sfida emergenziale adottate dalle Regioni e dalle Province autonome, presentando esemplificativa illustrazione di quelle più rilevanti in favore dei minori di età. Farà seguito altresì un’illustrazione, parimenti ragionata ed esemplificativa, delle buone pratiche messe in campo dai Garanti territoriali per l’infanzia e l’adolescenza, volte a fronteggiare le numerose difficoltà interessanti l’universo minorile nelle fasi emergenziali. L’indagine si concluderà con uno sguardo specifico alle iniziative connesse all’organizzazione dei centri estivi in alcune realtà locali.

Il lavoro si fonda sull'esame di materiale documentario. Il quadro che ne emerge è indubbiamente denso di provvedimenti con l'introduzione di procedure e strumenti probabilmente destinati a restare come eredità positive di un'esperienza drammatica. Lo sguardo non coglie sempre una cornice unitaria e il rischio di frammentazione si paventa nello scorrere delle informazioni, l'esperienza nella risposta alla pandemia rappresenta un'occasione irripetibile per affrontare in modo diretto la vulnerabilità dei sistemi socioeducativi e scolastici che stanno a fianco dei bambini e delle loro famiglie.

Dalla dichiarazione dello stato pandemico in data 11 marzo 2020 da parte dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), l'attenzione a livello nazionale (così come sul piano globale) si è concentrata preminentemente sulle misure finalizzate a mitigare il diffondersi della trasmissione del SARS-CoV-2 (e, di conseguenza, a limitare il numero dei malati e dei decessi) nonché l'effetto dirompente sul SSN a rischio collasso, e secondariamente sull'impatto economico a livello quantitativo e temporale di tali misure di contenimento, impatto rivelatosi di un'intensità mai sperimentata dal secondo dopoguerra. Benché le evidenze scientifiche disponibili mostrino che nei bambini e negli adolescenti l'infezione da SARS-CoV-2 si manifesta con quadri clinici molto meno severi e determina un tasso di letalità decisamente inferiore rispetto a quello interessante la popolazione adulta, tuttavia le condizioni di vita dei minorenni sono state particolarmente colpite o, più propriamente, sconvolte dall'«effetto Covid-19» e dalle risposte per contrastarlo, come chiaramente esplicitato dai risultati dell'analisi che segue nel paragrafo 2.

Quali membri tra i più vulnerabili della società, essi hanno sofferto – e continuano a soffrire, stante il perdurare dell'allarmante scenario emergenziale – cambiamenti sostanziali (se non, addirittura, estremi) nella propria routine quotidiana e nelle infrastrutture sociali che, normalmente, favoriscono la resilienza a eventi difficili, e costituiscono quell'ambiente sociale essenziale alla strutturazione di una personalità sana (scuola, servizi educativi, centri diurni di socializzazione, oratori, ambienti sportivi e di gioco). Ciononostante, quantomeno nell'iniziale fase di diffusione esponenziale del nuovo Coronavirus, rimasta ai margini dell'attenzione è stata proprio la popolazione minorile, giacché nella congerie di disposizioni eccezionali prodotte – tanto di normazione primaria d'urgenza quanto regolamentare – non è annoverabile la formulazione di misure previste appositamente a supporto delle necessità dei soggetti di minore età a seguito delle restrizioni normative. Con il reale rischio di trasformare la crisi sanitaria nella crisi dei diritti dei minorenni e di rendere costoro protagonisti inascoltati.

Determinanti sono state, al riguardo, le “pressioni” della società civile verso azioni child-oriented. Basti menzionare, a titolo esemplificativo, la Lettera aperta al Governo per un #decreto bambini subito del 3 aprile 2020, alla quale hanno aderito numerose organizzazioni e singoli individui, il cui *focus* attenzionale è stato posto su giovani adulti care leavers, nonché su bambini e adolescenti vulnerabili con riferimento alle condizioni:

- personali, legate a salute, disabilità, esperienze traumatiche pregresse;
- socio-educative, connesse a isolamento, marginalità culturale, impoverimento, povertà, immigrazione;
- familiari, segnate da problematiche dei genitori di natura sanitaria,

dipendenze, psichiatria, detenzione, violenza, mono-genitorialità, traumi vissuti in età infantile.

Nella consapevolezza della necessità di assicurare a ciascun soggetto di minore età non solo il diritto alla salute ma altresì il rispetto di tutti i diritti previsti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo (Convention on the Rights of the Child - CRC) esplicitamente e operativamente tramite specifiche disposizioni, è stata espressa la richiesta di garantire:

- la continuità degli interventi educativi, sanitari e sociali a livello territoriale per bambini, ragazzi, care leavers e famiglie in situazione di vulnerabilità;
- la rilevazione attenta e tempestiva di situazioni di disagio e sofferenza dei bambini e dei loro genitori vulnerabili, disponendo interventi immediati di tutela;
- il sostegno al sistema di protezione sociale per bambini e adolescenti vulnerabili.
- Il ruolo insostituibile del Terzo Settore, coadiuvando e talora supplendo alle iniziative delle Istituzioni pubbliche mediante azioni nell'area sociale e assistenziale, è divenuto crescentemente evidente con il trascorrere dei mesi dall'inizio della pandemia, durante i quali il sistema relazionale ed educativo per i minorenni è stato messo a dura prova. A tale riguardo, non si sono rivelate affatto carenti le proposte di fattibilità/operatività e le idee progettuali del mondo non profit rivolte ai Ministri dell'Istruzione, delle Pari opportunità e della Famiglia, del Lavoro e delle Politiche sociali, all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (AGIA), alle Regioni, ai Sindaci e all'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI).

1. Profilo generale sulle conseguenze prodotte dallo scenario emergenziale sulle condizioni di vita della popolazione minorile

1.1 I disagi di natura psicologica e fisica, a breve e lungo termine

Gli effetti avversi generati dal fenomeno pandemico e le misure preventive significativamente rigide e altamente gravose adottate per contrastarne il dilagare hanno provocato conseguenze sia manifeste sia nascoste di non poco peso sulle condizioni di vita della popolazione minorile – ancora poco studiata nel campo della ricerca sulle pandemie –, come affioranti da un'analisi sistematica della letteratura scientifica empirica (nazionale e internazionale) finalizzata a fornire un contributo potenzialmente rilevante per una comprensione contestualizzata di come i soggetti di minore età abbiano vissuto la lunga fase del c.d. *lockdown*, nonché utile a orientare i provvedimenti da assumere nella direzione strettamente occorrente e coerente con le loro esigenze.

Le problematiche che la situazione riferita all'emergenza sanitaria ha comportato non possono ritenersi limitate ai soli sintomi fisici. Fattori quali l'imposizione dell'isolamento nell'*habitat* domestico, il distanziamento sociale, l'impossibilità di preservare la propria libertà di movimento e il proprio stile di vita hanno colpito duramente l'equilibrio mentale non soltanto di persone adulte nelle quali emozioni complesse da affrontare hanno talora scatenato o slatentizzato veri e propri sintomi depressivi, ma altresì di bambini e adolescenti con l'emergere di stati di criticità in ambito psichico-comportamentale anche per il riflesso delle contingenti condizioni familiari, influenzando notevolmente le loro interazioni sociali e accrescendo il rischio della comparsa di sintomi o atteggiamenti suggestivi di stress post-traumatico.

Occorre tenere presente, quale elemento aggravante la già drastica modifica della loro esistenza, che il periodo durante il quale i minorenni hanno vissuto tale situazione – che ha causato o esacerbato il loro disagio psicologico, contribuendo appunto a livelli più alti di sintomatologia mentale e comportamentale – è quello alquanto delicato di costruzione della propria personalità e delle proprie abitudini, così come delle modalità con cui si relazionano con l'ambiente esterno. Dal programma di monitoraggio e intervento dedicato al supporto della popolazione pediatrica e delle famiglie – e, specificamente, dall'indagine condotta a circa tre settimane dal *lockdown* attraverso un questionario *online*, per valutare l'impatto iniziale della pandemia sullo stato psicologico di bambini e famiglie, con speciale attenzione ai nuclei familiari con bambini portatori di malattia cronica – attuato dall'IRCCS Istituto Giannina Gaslini in collaborazione con l'Università degli Studi di Genova, sono emersi dati rivelatori della serietà degli effetti avversi osservati sia nei bambini di età inferiore a 6 anni, sia nei bambini e negli adolescenti di età compresa fra 6 e 18 anni. Per quanto riguarda i primi, nel 65% dei casi sono insorte problematiche comportamentali e sintomi di regressione. I disagi maggiormente riscontrati sono stati l'aumento dell'irritabilità, i disturbi del sonno e i disturbi d'ansia (soprattutto inquietudine e ansia da separazione).

Per quanto riguarda i secondi, nel 71% dei casi sono insorte problematiche comportamentali e sintomi di regressione. I disagi maggiormente riscontrati hanno riguardato la «componente somatica» (disturbi d'ansia e somatoformi, come la sensazione di mancanza d'aria) e il sonno (soprattutto una significativa alterazione del ritmo del sonno con tendenza al «ritardo di fase»), nonché un'accresciuta instabilità emotiva con irritabilità e cambiamenti del tono dell'umore.

Dai dati in questione si è evinta anche l'esistenza di una correlazione statisticamente significativa del livello di gravità dei comportamenti disfunzionali e dei disturbi della sfera emotiva dei bambini e degli adolescenti con il grado di malessere circostanziale dei loro genitori.

Oltre che sugli schemi di sonno malsani e sull'uso delle tecnologie per lungo tempo durante il giorno (con correlata esposizione prolungata allo schermo), la forzata reclusione in casa (con correlata esposizione ridotta alla luce solare) ha influito sul complessivo stato di salute e benessere dei minori di età favorendo, inoltre, l'insorgere di problemi connessi a scorrette abitudini alimentari (aumento del consumo di cibo e del peso), alla lontananza dagli affetti preziosi (come i nonni), all'impossibilità di partecipare ad attività motorie e sportive (aumento dei comportamenti sedentari), ludiche e ricreative, ad attività didattiche in presenza, di interagire con i coetanei e gli insegnanti, di esercitare il proprio diritto al gioco libero, ecc.

Tra le conseguenze psicologiche associate e maggiormente evidenti occorre segnalare anche paura di essere infettati, noia, frustrazione, letargia (o, per converso, insonnia), deflessione dell'umore, quadri più o meno importanti di tipo depressivo e ansiogeno, ampia gamma di sintomi di stress, sensazione di solitudine, insicurezza, preoccupazione, confusione, distrazione, alterazioni cognitive.

In relazione alle problematiche sopra evidenziate, la riflessione scientifica sviluppatasi negli scorsi mesi incida come buone prassi:

- l'attuazione di strategie pubbliche per il benessere dei soggetti tra i più fragili e a rischio psico-sociale più elevato basate su risposte multidisciplinari e multisettoriali che mitigano le conseguenze più gravi migliorando l'accesso ai servizi di supporto per la salute psichica in quanto strumenti orientati a fornire misure per lo sviluppo di meccanismi di coping sani durante la crisi.
- promozione del benessere psico-fisico di bambini e adolescenti come azione prioritaria imprescindibile nella redazione dei piani di gestione delle emergenze, necessari per la pianificazione di risorse e attività finalizzate a eludere, controllare, sterilizzare gli effetti di un contesto come quello pandemico, e basati su interventi *evidence-based* nelle previste fasi di conduzione della situazione critica nel breve termine, nonché di predisposizione di strumenti di monitoraggio e azioni nel medio/lungo termine.

La qualità e l'entità dell'impatto prodotto dallo scenario emergenziale sui minorenni sono determinate da molti fattori di particolare vulnerabilità, fra i quali le condizioni di salute mentale preesistenti. Ragione, questa, per cui occorre evitare il rischio di amplificare l'invisibilità delle necessità psicologiche, specifiche e urgenti, dei soggetti di minore età che vivono in una condizione, appunto, di aggravata vulnerabilità, come coloro i quali già precedentemente

al periodo dell'emergenza avevano difficoltà di (neuro)sviluppo, complicazioni fisiche e/o psicologiche, disabilità sensoriali o psichiche, nonché coloro i quali sono vittime di contesti familiari violenti, maltrattanti, emotivamente aggressivi. Ciò nella consapevolezza che, in simili circostanze, l'eventualità di sviluppare disagi emotivi, disfunzioni della condotta e/o problemi di salute mentale è più elevata.

A questo proposito, le famiglie con bambini affetti da sindromi dello spettro autistico hanno denunciato i danni al percorso di cura o, più precisamente, la regressione conseguente alla peculiarità della patologia, a causa della privazione delle relazioni sociali fornite dalla scuola, dai centri diurni di supporto, dallo sport, dalla rete di relazioni familiari e amicali. Ancora, l'Associazione Italiana Persone Down ha sollecitato il Governo a garantire la scuola e lo sport, sottolineando il costo elevato pagato dai ragazzi con sindrome di down per il distanziamento sociale e la correlata sospensione delle attività di cura e supporto.

In questo ambito le principali lezioni apprese indicano l'importanza di adottare efficaci misure di prevenzione primaria e secondaria per mitigare gli effetti pandemici ingravescenti e per evitare, o almeno contenere, l'insorgere di forme più strutturate di quadri psicopatologici; la centralità dello sviluppo di politiche innovative per la salute mentale dei bambini e degli adolescenti, con reti collaborative dirette e digitali di psichiatri, psicologi, pediatri e volontari di comunità.

A ciò si aggiunga la ricaduta destabilizzante sui minorenni prodotta da una comunicazione ipertrofica e inadeguata sullo scenario emergenziale. I media e le conversazioni sui social network sono state, e continuano a essere, interamente dominate dalla narrazione del «fenomeno Covid-19», e anche i minorenni sono esposti a notevoli quantità di (dis)informazioni (essendo diventati crescentemente dipendenti da *computer, tablet, smartphone* e tv), così come ad alti livelli di panico diffuso nei *caregivers* che li circondano.

I bambini sono ben in sintonia con gli stati emotivi degli adulti, per cui l'esposizione a comportamenti inspiegabili e imprevedibili è avvertita dagli stessi come una minaccia, con un conseguenziale stato di apprensione permanente.

Nelle fasi più dure e complesse del *lockdown* le indicazioni principali fornite ai genitori e *caregivers* erano quelle di essere autentici su talune incertezze e sfide psicologiche della pandemia, senza travolgere i figli con le proprie paure, bensì offrendo una spiegazione coerente di ciò che i minorenni stavano osservando, e consentendo loro di parlare in sicurezza dei propri sentimenti. Normalizzare le loro reazioni emotive e rassicurarli su come la famiglia si prenderà cura l'uno dell'altro aiuta a contenere l'ansia e fornisce un *focus* condiviso. È stato importante dare informazioni adeguate e commisurate all'età e alla facoltà di comprensione dei bambini e degli adolescenti tenendo conto della loro fase di sviluppo, provando a privilegiare una comunicazione accurata, sensibile ed efficace sui cambiamenti che stavano sperimentando.

Come asseverato, dunque, da molteplici indagini osservative, lo stato fisico e psichico-emozionale dei minori di età (e dei loro genitori) è stato duramente assediato dalle misure adottate, a motivo della situazione emergenziale, per ridurre il diffondersi del contagio con esiti stressogeni rilevanti e rischi di ripercussioni anche perduranti nel tempo, in termini di sintomatologie post-

traumatiche, squilibri psicologici e/o psichiatrici, difficoltà comportamentali, relazionali, cognitive e di apprendimento, nonché di un incremento del fenomeno della dispersione scolastica.

1.2 Impoverimento educativo, divario digitale e propensione all'abbandono del sistema scolastico

Lo stato emergenziale ha determinato un'accelerazione in talune trasformazioni per le quali, ordinariamente, sarebbe occorso un periodo molto più lungo. Ne forniscono eclatanti esempi la didattica a distanza (DAD) resa obbligatoria dal 9 aprile 2020 e, relativamente alla popolazione adulta, il lavoro agile (smart working), quali cambiamenti destinati a consolidarsi, presuntivamente, anche nella fase post-pandemica.

L'interruzione della didattica in presenza ha coinciso con un periodo chiave delle valutazioni degli studenti, molte delle quali sono state posticipate o semplicemente annullate – sebbene il loro scopo sia di fornire alle famiglie e agli insegnanti informazioni sui progressi dei discenti – e la cui perdita ha ritardato il riconoscimento tanto dell'alto potenziale quanto delle difficoltà di apprendimento, oltre all'eventualità di causare conseguenze dannose a lungo termine.

Frequentare la scuola è il migliore strumento disponibile di politica pubblica per aumentare le abilità cognitive e la consapevolezza sociale. Anche un tempo relativamente breve trascorso nell'ambiente scolastico produce tale risultato, così come anche un periodo relativamente breve di assenza dallo stesso ha esiti non positivi sulla crescita delle competenze, potendo causare perdite di apprendimento difficilmente colmabili.

In effetti, la pausa scolastica estesa a causa della pandemia – quindi, la lontananza fisica dalle risorse che la scuola mette a disposizione e dalle relazioni educative che sono agevolate dalla frequenza in classe –, abbinata alle attività di didattica *online*, ha comportato un fenomeno indicato come learning loss («perdita di apprendimento»). Naturalmente, servono dati certi per avere una dimensione di tale fenomeno, per determinare i costi educativi, in modo da progettare piani didattici di contrasto. In altre parole, occorrono ulteriori ricerche sull'impatto dell'utilizzo delle modalità di insegnamento a distanza e sull'effettiva assimilazione dei contenuti disciplinari da parte degli studenti, soprattutto qualora tali modalità non siano integrate con un sostegno mirato di insegnanti o genitori. È possibile stimare, orientativamente, quanto la chiusura delle istituzioni educative e la correlata interruzione della formazione face to face influenzeranno l'apprendimento degli studenti attingendo alle risultanze di alcuni studi di qualche anno fa (Carlsson et al., 2015; Lavy, 2015), dimostrative di come un'istruzione aggiuntiva aumenti le prestazioni nei test di intelligenza cristallizzata: solo 10 giorni di scuola extra accrescono i punteggi di circa l'1% di una deviazione standard, mentre 1 ora in più alla settimana durante l'anno scolastico nelle materie principali accresce i punteggi di circa il 6% di una deviazione standard. Come misura approssimativa dell'impatto dell'avvenuto blocco delle scuole, estrapolando semplicemente tali esiti numerici, 12 settimane in meno di scolarizzazione (cioè 60 giorni di scuola) implicherebbero una perdita del 6%

di una deviazione standard. Analogamente, la perdita di 3-4 ore settimanali di insegnamento in matematica per 12 settimane (assimilabile alla perdita di 1 ora alla settimana per 30 settimane) comporterebbe un decremento di circa il 6% di una deviazione standard. I surricordati studi suggeriscono, pertanto, una perdita stimata non superiore al 10% di una deviazione standard, ma decisamente superiore allo zero (Burgess - Sievertsen, 2020).

I bambini e i ragazzi appartenenti a nuclei familiari che hanno evidenziato problematicità economiche e/o socio-culturali, oltre a non poter beneficiare sovente di adulti in grado di aiutarli a seguire le lezioni trasmesse dagli insegnanti in diretta su varie piattaforme, hanno anche sperimentato il disagio di essere estromessi da un sistema di cui prima dell'isolamento sociale erano parte integrante, essendo stati penalizzati per la mancanza di accesso alla DAD in ragione dell'assenza di una strumentazione informatica adeguata per seguire le lezioni a distanza, e/o di una connessione adeguata per fruire dei contenuti scolastici nell'ambiente domestico. Non essendo stato adottato un piano di *e-learning* omogeneo, questo nuovo modo di «fare scuola» ha creato, appunto, difficoltà ragguardevoli per raggiungere realmente tutti gli studenti.

La vasta portata materiale del c.d. *digital divide* – traducibile letteralmente in «divario digitale» e determinato da una molteplicità di fattori (tecnologici, geografici, economici, culturali, sociali, organizzativi, mediatici) – ha implicazioni dirette sulle questioni delle pari opportunità e dell'equità digitale, se solo si riflette che sotto il cappello della suddetta locuzione è ricompreso non soltanto l'accesso a internet, ma lo sono anche le dimensioni dell'utilizzo e della competenza, nonché la capacità di trarre opportunità e benefici nella vita quotidiana dai servizi offerti dal world wide web. Il 33,8% delle famiglie non ha *computer* o *tablet* in casa, per fortuna la percentuale scende al 14,3% nelle famiglie con almeno un minorenni, tuttavia il 12,3% dei 6-17enni vive in abitazioni sprovviste di dispositivi informatici, ma il dato sale al 20% dei 6-17enni nel Mezzogiorno (Dati Istat, 2020).

Per un elevato numero di minorenni – i quali, costretti a non andare a scuola, hanno perso un momento formativo essenziale – è stato constatato, difatti, un forte aumento della povertà educativa che accresce, a sua volta, il livello di esclusione sociale. Può, quindi, affermarsi che le disuguaglianze digitali sono interconnesse alle disuguaglianze sociali e culturali le quali, già sussistenti in epoca ante-pandemia, sono state poste ancora in maggiore risalto, spalancando un divario già significativo nelle opportunità educative. Del resto, l'istruzione è il principale fattore per salire nella scala sociale e impedire la trasmissione della povertà da una generazione all'altra.

Nel presente frangente storico, in cui la scuola si è trasferita a casa, l'emergenza sanitaria da Covid-19 ha influito anche sull'espansione della c.d. *homeschooling* («educazione parentale»), ossia sulla gestione autonoma da parte dei genitori, o di figure individuate sostitutive, dell'istruzione dei propri figli. Il punto cruciale è che vi sono state sostanziali disparità tra le famiglie nella misura in cui potevano aiutare i propri figli ad apprendere, e questo in termini di quantità di tempo disponibile da dedicare all'insegnamento, materiali, abilità non cognitive e quantità di conoscenza. L'effetto è stato un aumento della disuguaglianza nella crescita del capitale umano.

Un'eredità utile potrà essere inserire, accanto all'utilizzo educativo dei media

digitali, la progettazione a carattere innovativo di percorsi media-educativi, di iniziative e attività sperimentali di media education, nel contesto scolastico ed extra-scolastico, nella prospettiva di una loro spendibilità anche nella fase post-emergenziale, stanti le evidenti implicazioni sulla questione della partecipazione delle giovani generazioni alla società informazionale.

Particolarmente penalizzati dalla DAD sono stati soprattutto gli studenti con disabilità, disordini di (neuro)sviluppo, disturbi specifici di apprendimento (DSA), bisogni educativi speciali (BES), disturbi da deficit di attenzione/iperattività (ADHD), i quali non hanno potuto ricorrere ai sostegni dovuti ai fini del proseguimento del processo di apprendimento attraverso il canale telematico (tenuto conto che, per i portatori di disabilità cognitiva, gli ostacoli per imparare attraverso uno schermo sono talvolta insormontabili), e per i quali l'ambiente scolastico rappresenta anche un contesto di socializzazione (obiettivo che una scuola inclusiva si prefigge prima ancora dell'apprendimento). Tant'è che lo stato di isolamento forzato ha generato o accresciuto sensazioni di disagio, disistima e passività che possono avere un epilogo depressivo, ha reso più tangibile la solitudine, e ha evidenziato i limiti della scuola nel divenire realmente inclusiva.

Dunque, l'attivazione della DAD e le correlate complessità, che hanno reso difficoltosa e ridotto sensibilmente la partecipazione degli studenti afferenti all'area dello svantaggio scolastico – in quanto portatori di disabilità o aventi patologie/disagi tali per cui si rende necessaria la predisposizione di un percorso didattico personalizzato –, hanno rappresentato un ostacolo al, o hanno addirittura interrotto il, proseguimento dei percorsi didattici di inclusione intrapresi dai docenti. Secondo i dati oltre il 23% degli studenti con disabilità non ha preso parte alle lezioni tra aprile e giugno 2020 (il 29% nel Mezzogiorno) (Dati Istat, 2020).

In più, l'esperienza della DAD ha reso maggiormente evidenti alcune mutazioni negli stili di apprendimento. A tale proposito, non deve sottostimarsi che, tra gli effetti della chiusura delle scuole, si è registrato altresì un calo della motivazione allo studio la quale, senza un rapido intervento, difficilmente potrà essere recuperata. Nell'attuale situazione, la crisi delle capacità di attenzione e concentrazione degli studenti – che rappresenta la prima urgenza denunciata – è strettamente legata alla motivazione, e il concetto di motivazione sopravanza ampiamente la dimensione scolastica, interessando l'intero vissuto psicologico e l'*habitat* familiare. È stata di grande utilità l'assunzione di una responsabilità educativa condivisa fra tutti gli attori della comunità educante, in stretto raccordo con il territorio, favorendo l'implementazione di esperienze virtuose e solidaristiche, nell'ottica di un rinnovato impegno didattico-pedagogico. L'esperienza acquisita ha indicato quanto positivamente potrà essere adattato il curriculum scolastico non solo prevedendo obiettivi individualizzati, contenuti diversificati, metodologie personalizzate, e sollecitando processi cognitivi differenti, ma anche puntando alla progettazione interdisciplinare, alla ricerca di forme di coinvolgimento attivo, di stimolazione cognitiva e di sviluppo della motivazione per favorire la scoperta e il consolidamento di competenze fondamentali, tali da orientare tutti gli studenti all'acquisizione di apprendimenti significativi.

A ciò si aggiunga un ulteriore, conseguente effetto molto preoccupante: la perdita di motivazione sta diventando elemento veicolante dell'abbandono precoce del percorso di istruzione, che già prima della crisi aveva mostrato tendenze negative. La pandemia ha aggravato, pertanto, il già complesso fenomeno della dispersione scolastica, a cominciare dalle periferie urbane e di territori difficili segnati da povertà culturale, a tal punto che circa 1 minorenni su 4 è considerato a rischio dispersione (1 su 3 nel Mezzogiorno).

Secondo Save the children un ragazzo su tre ha avuto problemi di connessione che hanno reso difficile la normale frequenza della DAD, uno su quattro problemi di concentrazione; i tre quarti hanno almeno un compagno a rischio di abbandono scolastico e un terzo ha già un compagno che ha smesso di frequentare (Dati IPSOS - Save the Children, 2021).

È evidentemente critico il profilo che emerge dal rapporto succitato in relazione agli studenti delle scuole superiori, a principiarsi dalla tendenza all'aumento delle assenze prolungate (+8%) che costituiscono l'anticamera dell'abbandono scolastico, dalla percentuale di ragazzi che valutano come negativa l'esperienza della DAD (38%), che ritengono che la propria preparazione sia peggiorata (35%), che devono recuperare qualche materia (25%), e che considerano l'anno della pandemia come un «anno sprecato» (46%).

Oltre a ciò, non sono da sottovalutare le peculiari e distintive necessità dei bambini compresi nella fascia di età 0-5 anni – rispetto a quelle proprie della generalità della popolazione scolastica – e, correlativamente, le difficoltà parimenti diverse provocate dalla chiusura dei servizi educativi dell'infanzia (nidi d'infanzia, scuole dell'infanzia, spazi bambini). La funzione pedagogica, di stimolo alla socializzazione e all'apprendimento svolta da tali servizi – che hanno una valenza positiva sullo sviluppo cognitivo, emotivo e relazionale, rappresentando un'occasione di crescita – non risulta passibile di sostituzione attraverso modalità a distanza necessitanti, tra l'altro, di un livello di autonomia conseguibile solo in un segmento anagrafico più adulto.

Nei bambini di età inferiore a 6 anni preponderanti sul diritto all'istruzione sono altre esigenze, quali la vicinanza fisica, il contatto con nuovi stimoli, le relazioni con i riferimenti adulti extra-familiari e con i compagni, il gioco, l'esplorazione, lo svolgimento dell'attività motoria all'aperto, che non è possibile assicurare pienamente nella condizione di chiusura tra le mura domestiche. Tant'è che, nel periodo di *lockdown*, sono stati rilevati fenomeni di regressione, disorientamento, perdita di autonomia, nonché difficoltà di rielaborazione e verbalizzazione di paure ed emozioni negative. Esiti pandemici, questi, che potrebbero rivelarsi di lunga durata e condizionare non positivamente il futuro sviluppo psicologico.

1.3 Contesti domestici violenti, impoverimento familiare, e compressione del diritto alla bi-genitorialità, di visita e frequentazione

Come facilmente presagito – stante quanto riportato già nella circolare del 27 marzo 2020 «Violenza di genere e violenza domestica. Azioni di sensibilizzazione» del Ministero dell'Interno –, i divieti imposti nella contingenza pandemica in materia di circolazione delle persone fisiche e il

connesso confinamento obbligato entro le mura dei domicili privati hanno accentuato gli stati conflittuali preesistenti e i livelli di stress familiare, determinando un sommerso di violenze e maltrattamenti.

Del resto, gli aspetti caratterizzanti le relazioni abusanti e la violenza intra-familiare (nelle fattispecie di aggressione fisica, psicologica, morale, sessuale, persecutoria, economica) sono propriamente la chiusura, l'isolamento nell'*habitat* domestico, la convivenza forzata, le restrizioni alla mobilità, le limitazioni dei contatti esterni, l'indebolimento della rete parentale e amicale, il controllo pervasivo, l'oppressione.

Nell'attuale frangente, i minorenni sono sia vittime sia testimoni di un numero incrementato di episodi di violenza e/o di abusi domestici, nonché dell'aggravamento degli stessi a motivo della quotidiana, perdurante, costretta condivisione dello spazio abitativo con la figura maltrattante o abusante.

La drastica riduzione della possibilità – se non proprio l'impossibilità – di accedere ai servizi, di formulare richieste di aiuto, di procedere alla denuncia in una simile condizione di confinamento, ha reso però più complessa l'emersione e l'esatta quantificazione di un fenomeno che rappresenta «un'emergenza nell'emergenza». Il *lockdown* ha acuito il rischio altresì di situazioni ancora non note ai servizi territoriali. Anche se molti degli effetti verranno alla luce soltanto a lungo termine, il quadro delle indagini sinora condotte induce comunque a pensare a un forte impatto. I dati evidenziano che nel periodo del *lockdown* si è verificato oltre il 73% di incremento delle chiamate ricevute dal numero antiviolenza 1522. Oltre il 59% di incremento del numero delle vittime. Il 33,7% delle richieste di aiuto è da parte di vittime con figli minorenni. Il 64,1% delle vittime con figli dichiara casi di violenza a cui essi hanno assistito e/o subito da loro stessi. (Dati Istat, 2020).

Inoltre, con le scuole chiuse è venuto meno un importante meccanismo di preallarme, essendo le classi degli osservatori privilegiati per intercettare necessità e pericoli. Anche la sospensione di molte attività dei servizi sociali ha comportato, conseguentemente, l'abbassamento dei livelli di monitoraggio. Tant'è che nella Risoluzione 2330 del 26 giugno 2020 *Addressing Sexual Violence against Children: Stepping Up Action and Co-operation in Europe*, l'Assemblea Parlamentare ha rimarcato che i sistemi di protezione dei bambini non sono ben attrezzati per svolgere la loro missione durante una crisi sanitaria globale.

Nel contesto attuale non devono essere trascurate le crescenti minacce cui sono esposti i bambini e i ragazzi che trascorrono più tempo in rete, la quale può renderli particolarmente vulnerabili allo sfruttamento sessuale, all'adescamento (*child grooming*), alla pedopornografia e alla violenza *online*. La mancanza di un contatto faccia a faccia con amici e compagni di scuola può implicare una maggiore esposizione a rischi (ad esempio, la condivisione di immagini personali o a sfondo sessuale), così come l'aumento e la destrutturazione del tempo trascorso in internet possono esporre i minorenni a contenuti potenzialmente dannosi e violenti, nonché a un'amplificazione del rischio di cyberbullismo.

In effetti, l'obbligato isolamento ha fatto registrare un inquietante rialzo dei casi di predatori online – dal resoconto annuale della Polizia postale è emerso che le condotte delittuose che hanno subito un aumento di circa il 110% riguardano i reati relativi allo sfruttamento sessuale e all'adescamento

online dei minorenni – in quanto i bambini e gli adolescenti, lasciati soli, cadono vittime della forte attrattiva esercitata dai social network e rimangono costantemente connessi, cosicché l'eventualità di essere contattati dagli abusanti/pedofili diviene altissima. Ecco, quindi, che diventa cruciale il ruolo di genitori, insegnanti, istituzioni e società di social media nel mantenere al sicuro tali soggetti estremamente fragili e perlopiù inconsapevoli dei pericoli che si annidano nella rete.

L'esperienza del *lockdown* ha quindi confermato l'importanza di efficaci campagne di informazione, sensibilizzazione e prevenzione rivolta a minorenni, genitori, insegnanti e a tutti coloro i quali lavorano a contatto con bambini e adolescenti. Nonché, in particolare rispetto alla pedofilia via Internet, la rilevanza di intensificare, a livello internazionale, il lavoro sia di cooperazione nelle indagini sia di coordinamento legislativo.

L'impovertimento delle famiglie

Hanno contribuito all'esasperazione delle dinamiche (anche violente) nei rapporti di convivenza familiari durante il periodo di confinamento le preoccupazioni legate all'incertezza del domani, tra cui l'instabilità economica. La perdita di reddito familiare durante la quarantena e/o la perdita del lavoro dopo la quarantena avranno inevitabili ripercussioni, sia nell'immediato sia nel lungo periodo, anzitutto sulle famiglie provate da una fragilità finanziaria già prima dell'inizio della crisi pandemica, che saranno costrette a ridurre sensibilmente le spese sanitarie essenziali e per i bisogni primari (alimentazione, vestiario, alloggio) in particolare dei bambini, così come per gli strumenti tecnologici loro necessari per usufruire della DAD.

Risulta, difatti, da un'indagine condotta dal Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria ed elaborata dall'Istituto di ricerca Doxa, che circa 4 famiglie su 10 hanno rivisto in tutto o in parte i propri obiettivi di lungo termine, e che 1 famiglia su 4 non ha obiettivi di medio-lungo termine.

L'emergenza creata dal nuovo Coronavirus si è, quindi, innestata nel già esistente processo di impoverimento familiare di alcune fasce della popolazione – sono accresciuti di circa 12 punti percentuali (dal 45,7% al 57,6%) i nuclei familiari che dichiarano di non riuscire ad arrivare alla fine del mese con serenità, a significare che 6 famiglie su 10 reputano di essere in maggiore difficoltà –, intensificando le connesse situazioni di stress economico e fungendo da acceleratore delle disuguaglianze sociali.

Un'intera generazione di bambini e adolescenti rischia, dunque, di perdere un futuro sano e stabile.

Bambini nelle cause di separazione e divorzio e Covid

La limitazione degli spostamenti e la permanenza domiciliare hanno avuto ripercussioni sulla vita e sulle relazioni familiari anche sotto il profilo della gestione degli incontri tra genitori separati e figli, ritenendo preferibili modalità alternative e a distanza di mantenimento delle relazioni. In alcune fasi è indubbio che le esigenze di tutela della salute pubblica sono assunte a priorità assoluta, mentre il diritto del minore di età alla preservazione di rapporti compiuti ed equilibrati con ambedue i genitori (e il correlativo diritto del genitore non affidatario a incontrare il figlio minorenne) ha assunto un

carattere recessivo, rimanendo frustrato nel suo esercizio (in presenza). Trattasi di una questione particolarmente delicata e complessa, che ha visto contrapporsi il diritto alla bi-genitorialità di bambini e adolescenti (ex art. 30 Cost.) da un lato, e il diritto alla salute pubblica individuale (dei minori di età e dei genitori) e della collettività (ex art. 32 Cost.) dall'altro. Vero è che le visite e le frequentazioni non rappresentano unicamente l'esercizio del diritto alla vita familiare, ma sono funzionali anche alla salvaguardia del benessere e dell'equilibrio psico-fisico dei minorenni che integra la loro legittima aspirazione a conservare un rapporto stabile e una pari frequentazione con entrambi i genitori. Tuttavia, se non è stata chiaramente affermata la sospensione in senso tecnico del diritto di visita del genitore non collocatario, esso è stato di fatto espressamente sospeso: nel susseguirsi di provvedimenti normativi emergenziali e riorganizzazione dei servizi.

Più delicato e, per certi aspetti, critico si è rivelato l'esercizio del diritto alla bi-genitorialità da parte dei minorenni affidati a terzi, a comunità, a case-famiglia e, più in generale, ai servizi sociali, in quelle situazioni in cui gli incontri tra genitori e figli dovrebbero avvenire – ma, di fatto, non sono avvenuti – nel c.d. «spazio neutro», ovvero alla presenza di operatori del servizio socio-assistenziale. Ai sensi della L. n. 27/2020, art. 83, co. 7-bis, il diritto di visita è stato, difatti, sospeso per il periodo compreso tra il 16 aprile e il 31 maggio 2020 e sostituito con collegamenti da remoto.

In talune sedi soltanto dopo il periodo estivo gli incontri in «spazio neutro» sono stati ripresi a regime – il che significa che vi sono stati bambini e adolescenti che non hanno potuto vedere i propri genitori per molti mesi –, rischiando di provocare danni talora irreparabili alle relazioni genitori-figli già compromesse.

PRIMA
SEZIONE

2. Covid-19, principali interventi normativi adottati a livello nazionale per affrontare l'emergenza con particolare riferimento a famiglia, infanzia e adolescenza

A partire dalle ultime settimane di febbraio 2020 per fronteggiare l'emergenza, l'Italia è intervenuta in modo molto incisivo su molti settori della vita civile, sociale ed economica, adottando una serie di misure legislative e amministrative e mettendo in campo un volume di risorse economiche senza precedenti per affrontare questa gravissima emergenza sanitaria.

Per far fronte all'emergenza Covid-19, il Governo italiano ha introdotto una serie di misure a sostegno delle famiglie italiane, a partire dal "Decreto Cura Italia"; tali misure sono state successivamente rafforzate ed estese: misure a sostegno dei genitori lavoratori, misure per assicurare i necessari livelli di liquidità garantendo redditi e sospensione dei contributi fiscali e previdenziali, indennità e nuovi schemi come il "Reddito di emergenza" per le famiglie più in difficoltà e stanziamenti significativi per estendere i regimi di protezione sociale. Con la crisi in corso, il contesto nazionale per lo sviluppo è cambiato radicalmente. Il mondo, l'Italia sta affrontando una delle più grandi crisi socio-economiche degli ultimi 100 anni, una crisi che giunge in un'epoca che già aveva visto acuirsi le disuguaglianze, la fragilità ecologica e nel nostro Paese la crisi demografica. I disastri e il loro impatto sono il risultato di sfide di sviluppo irrisolte, ma possono anche fornire nuove opportunità. L'analisi dei provvedimenti assunti in Italia mostra in effetti una crescente consapevolezza dei legami tra crisi e sviluppo sociale e di quanto il cambiamento sociale e istituzionale debbano accompagnare lo sviluppo economico. Questa crisi ha evidenziato l'importanza dello Stato e dei servizi pubblici per proteggere e prendersi cura delle cittadine e dei cittadini di ogni età al fine di minimizzare gli aspetti negativi, offrire risposte riparative e rafforzare attivatori e processi di resilienza a livello individuale, familiare e di comunità.

2.1 Tra contenimento e promozioni: gli interventi normativi a livello nazionale

A causa della crisi economica causata dal virus Sars - Cov 2, nel corso del 2020 il Governo e il Parlamento italiano hanno finalizzato risorse senza precedenti per affrontare l'emergenza Coronavirus: oltre 108 miliardi di Euro in termini di indebitamento netto reperiti attraverso 4 successivi scostamenti di bilancio. Il primo Decreto Legge che ha introdotto ingenti misure economiche è il Decreto Cura Italia del 17 marzo 2020 n. 18 convertito successivamente con legge 24 aprile 2020, n. 27, denominato "Misure di potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale e del sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19".

Il Decreto Cura Italia, suddiviso in 4 titoli rispettivamente "Misure di potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale", "Misure a sostegno del lavoro", "Misure a sostegno della liquidità attraverso il sistema bancario" e "Misure fiscali a sostegno della liquidità delle famiglie e delle imprese", ha stanziato complessivamente 25 miliardi di euro di risorse (di cui, tra gli altri,

1,27 miliardi per congedo, indennità e bonus per l'acquisto di servizi di baby sitting per lavoratori dipendenti del settore privato – pubblico e lavoratori autonomi e 590 milioni per incremento di 12 giorni di permessi retribuiti, 5 miliardi per ammortizzatori sociali, 2,9 miliardi per indennità di 600 euro, 43 milioni per la pulizia straordinaria degli ambienti scolastici).

A distanza di poche settimane il Decreto Legge dell'8 aprile 2020 n. 23, c.d. Decreto Liquidità, intitolato "Misure urgenti di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese", convertito successivamente con legge 5 giugno 2020 n. 40, ha introdotto nuove e più ampie misure per favorire la liquidità di famiglie e di imprese. Il Decreto Liquidità, suddiviso in 6 capi "Misure di accesso al credito per le imprese", "Misure urgenti per garantire la continuità delle imprese colpite dall'emergenza Covid-19", "Disposizioni urgenti in materia di esercizio di poteri speciali nei settori di rilevanza strategica", "Misure fiscali e contabili", "Disposizioni in materia di termini processuali e procedurali" e "Disposizioni in materia di salute e di lavoro", ha pertanto previsto nuove e più ampie misure per favorire la liquidità di imprese, artigiani, autonomi, professionisti e famiglie. Da citare, tre le altre, le misure volte ad agevolare l'accesso al credito per le imprese, l'estensione del Fondo Solidarietà per i mutui prima casa ("Fondo Gasparrini"), la sospensione di versamenti tributari e contributivi nonché modifiche rilevanti al Fondo di Garanzia PMI: si è previsto che con l'entrata in vigore del Decreto Liquidità, tale garanzia venisse concessa gratuitamente, che l'importo massimo per ogni singola impresa che ne facesse richiesta fosse elevato a 5 milioni di euro e che fossero ammesse alla garanzia anche le imprese con un numero di dipendenti non superiore a 499. Le misure previste dal Decreto Liquidità inizialmente previste e garantite sino al 31 dicembre 2020, sono state successivamente prorogate con la legge di Bilancio 30 dicembre 2020, n. 78, al 30 giugno 2021 (ciò in considerazione del protrarsi dell'emergenza).

Il mese seguente è stato approvato il Decreto n. 34 del 19 maggio 2020 "Misure urgenti in materia di salute, sostegno all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, c.d. Decreto Rilancio, convertito successivamente con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Il Decreto Rilancio può essere definito come il più ampio provvedimento economico della storia recente del nostro Paese e ha introdotto ingenti misure a sostegno di imprese, famiglie e lavoratori con uno stanziamento complessivo pari a 55 miliardi di euro sull'indebitamento netto (che vanno ad aggiungersi ai 25 miliardi del Decreto Cura Italia).

Il Decreto Rilancio può essere considerato a tutti gli effetti il secondo decreto adottato dal Governo in grado di produrre rilevanti effetti economici mentre il Paese cominciava, seppur a fatica, a risollevarsi dalla prima ondata della pandemia e ha introdotto un'ampia serie di misure e di novità di enorme rilievo. È suddiviso in Titoli e Capi e in questa sede ci si limita ad elencare i soli titoli, per motivi di sintesi, pur garantendone l'eshaustività.

Titolo 1 "Salute e Sicurezza", Titolo 2 "Sostegno alle Imprese e all'Economia", Titolo 3 "Misure in favore dei lavoratori", Titolo 4 "Disposizioni per la disabilità e la Famiglia", Titolo 5 "Enti territoriali e debiti commerciali degli Enti Territoriali", Titolo 6 "Misure fiscali", Titolo 7 "Disposizioni per la tutela del risparmio nel settore creditizio", Titolo 8 "Misure di Settore" (turismo, cultura, editoria, infrastrutture e trasporti, sport).

In sintesi, il Decreto Rilancio ha prolungato e rafforzato le azioni in favore del sistema sanitario e a sostegno anche dell'intero tessuto sociale e produttivo. Tra le misure più significative in questo caso merita menzionare, oltre a quelle volte al potenziamento del comparto sanitario e alla riorganizzazione della rete ospedaliera e assistenziale, le misure introdotte a tutela dei lavoratori per la conciliazione del lavoro e della famiglia:

- indennità per i lavoratori che in conseguenza dell'emergenza epidemiologica hanno cessato, ridotto o sospeso la loro attività;
- innalzamento a 30 giorni dei congedi per i genitori lavoratori con indennità al 50% della retribuzione, smart working,
- contributi a fondo perduto a favore di soggetti esercenti attività di impresa e di lavoro autonomo e titolari di partite IVA,
- bonus per i centri estivi.

L'impegno del Governo è proseguito poi con un ulteriore scostamento di 25 miliardi approvato dal Consiglio dei Ministri il 22 luglio 2020 (il terzo dunque, dopo quello approvato col Decreto Cura Italia e col Decreto Rilancio). Una manovra chiesta e fortemente voluta dal Consiglio dei Ministri alle Camere e successivamente approvata, la cui buona parte di fondo è stata destinata alla CIG Covid, agli Enti Locali e agli incentivi alle imprese per le assunzioni.

Il 14 agosto 2020 è quindi stato approvato il Decreto 14 agosto 2020, n. 104, intitolato "Misure urgenti per il sostegno e per il rilancio dell'economia, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020 n. 126, c.d. Decreto agosto, che ha assegnato risorse aggiuntive (circa 25 miliardi di euro) per il comparto sanitario e per gli ammortizzatori sociali e previsto nuove misure generali e di settore per la ripresa e il rilancio dell'economia, misure fiscali nonché misure per la scuola e per le università. Il Decreto agosto, suddiviso in 8 capi, contiene una cospicua quantità di bonus, incentivi e aiuti per rilanciare il settore e tutelare i diritti dei lavoratori: Capo 1 "Disposizioni in materia di lavoro", Capo 2 "Disposizioni in materia di coesione territoriale", Capo 3 "Disposizioni in materia di salute", Capo 4 "Disposizioni in materia di scuola, sanità ed emergenza", Capo 5 "Disposizioni concernenti Regioni, enti locali e sisma", Capo 6 "Sostegno e rilancio dell'economia", Capo 7 "Misure fiscali", Capo 8 "Disposizioni finali e copertura finanziaria".

Tra gli interventi di maggior rilievo per quanto concerne l'oggetto di questa disamina, si ricorda, il contributo previsto per la filiera ristorazione, un contributo a fondo perduto per le attività commerciali nei centri storici, agevolazioni fiscali per il settore del turismo e dello spettacolo, la proroga CIG per ulteriori 18 settimane, un esonero contributivo per nuove assunzioni a tempo indeterminato, la proroga al divieto di licenziamento, misure in materia di edilizia scolastica, "Patti di Comunità" (dei "Patti educativi di comunità", si cercherà di darne una più approfondita spiegazione nelle pagine che seguono).

In seguito, contemporaneamente alle azioni di contenimento adottate per arginare la seconda ondata dell'epidemia che ha colpito il Paese intorno alla metà di novembre 2020, il Governo ha emanato in poche settimane i quattro Decreti Ristori (per altri complessivi 18 miliardi di euro in termini di indebitamento netto, di cui 8 finanziati con un ulteriore scostamento di bilancio) con un insieme di misure rapide, urgenti, automatiche, tra cui contributi a fondo perduto, sospensione e riduzione delle imposte, contributi e versamenti e nuove settimane di cassa integrazione destinate alle categorie maggiormente

colpite dalle nuove restrizioni, cancellazione seconda rata IMU, indennità di 1.000 euro per tutti i lavoratori autonomi e intermittenti dello spettacolo, stanziamento di 1 miliardo per sostenere i settori dell'economia maggiormente danneggiati, indennità di 800 euro per i lavoratori del settore sportivo.

Il Decreto n. 137 del 28 ottobre 2020, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020 n. 176, intitolato "Ulteriori misure urgenti in materia della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19" è stato il primo dei quattro Decreti Ristori. La sopracitata legge di conversione, oltre ad aver reso legge il decreto con le necessarie e opportune modificazioni, ha poi espressamente abrogato i successivi decreti Ristori Bis (n. 149/2020), Ristori Ter (n. 154/2020), Ristori Quater (n. 157/2020). All'art. 1 della legge di conversione, si legge comunque che "restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti abrogati".

Contestualmente, le modifiche apportate al Senato durante l'iter di conversione recano puntuali disposizioni aggiuntive o modificative al corpo del Decreto Legge n. 137/2020 onde trasporre e mantenere nell'ordinamento le corrispondenti disposizioni dei tre decreti legge di cui si era proposta l'abrogazione. Il provvedimento incorpora pertanto le disposizioni di tutti e quattro i Decreti Ristori e contiene anche interventi ulteriori rispetto ai tre decreti legge non convertiti.

Il Decreto Legge Ristori, convertito dunque con modificazioni, risulta suddiviso per titoli: "Titolo 1: Misure di sostegno alle imprese e all'economia", "Titolo 2: Disposizioni in materia di lavoro", Titolo 3: "Misure in materia di salute e sicurezza e altre disposizioni urgenti", Titolo 4 "Disposizioni finali".

Da citare in ultimo il Decreto Sostegni (del 22 marzo 2021, n. 41), che ha previsto "Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza Covid-19". Il Decreto è suddiviso in titoli: Titolo 1 "Sostegno alle imprese e all'economia", Titolo 2 "Disposizioni in materia di lavoro", Titolo 3 "Misure in materia di salute e sicurezza", Titolo 4 "Enti territoriali", Titolo 5 "Altre disposizioni urgenti". Con tale decreto si è intervenuti con uno stanziamento di circa 32 miliardi di euro, al fine di potenziare gli strumenti di contrasto alla diffusione del contagio da Covid-19 e di contenere conseguentemente l'impatto sia sociale che economico delle misure di prevenzione adottate. Si prevede un contributo a fondo perduto per i soggetti titolari di partita Iva che svolgono attività di impresa, arte o professione, nonché per gli enti non commerciali e del terzo settore, senza più alcuna limitazione settoriale o vincolo di classificazione delle attività economiche interessate. In base alla norma possono presentare richiesta per questi sostegni, i soggetti che abbiano subito perdite di fatturato tra il 2019 e il 2020 pari ad almeno il 30%, calcolato sul valore medio mensile. Tra le misure previste per il lavoro e il contrasto alla povertà, sono da annoverare il blocco dei licenziamenti fino al 30 giugno 2021, la proroga della Cassa Integrazione Guadagni, un'indennità di 2.400 euro per i lavoratori stagionali e a tempo determinato e una di importo variabile tra i 1.200 e i 3.600 euro per i lavoratori sportivi, il rifinanziamento nella misura di 1 miliardo di euro per il fondo per il reddito di cittadinanza al fine di tenere conto dell'aumento delle domande, il rinnovo per ulteriori tre mensilità del reddito di emergenza e l'ampliamento della platea dei potenziali

beneficiari, la proroga degli interventi per i lavoratori in condizioni di fragilità, il sostegno alle attività didattiche a distanza e integrate.

2.2 Gli elementi di novità

I decreti legge citati hanno introdotto misure e interventi molto significativi dal punto di vista normativo ed economico (sarà illustrato meglio nel dettaglio in questo capitolo) ma il Governo italiano, dall'inizio della pandemia, ha fatto largo uso anche di Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), ordinanze, decreti ministeriali e provvedimenti tutti giustificati dalle situazioni di gravità e urgenza che di volta in volta si sono presentate sullo scenario del Paese e che richiedevano un tempestivo intervento normativo in grado di stabilire regole stringenti per contenere e contrastare gli effetti derivanti dalla emergenza epidemiologica da Covid-19.

Una riflessione introduttiva, seppur a margine del capitolo, merita il largo uso che il Governo Conte ha fatto degli ormai noti DPCM che si sono dimostrati uno strumento efficace e rapido per far fronte alle situazioni di eccezionalità ed emergenza. Il DPCM è un atto a firma del Presidente del Consiglio, unilaterale, senza nessuna concertazione con le forze parlamentari. Sono atti amministrativi di secondo grado e quindi, nella scala delle fonti del diritto, si trovano a un livello inferiore sia delle leggi che dei decreti legge e dei decreti legislativi.

L'aver fatto largo uso di questo strumento durante tutta la prima e la seconda fase della pandemia, ha suscitato un acceso dibattito non tanto per la legittimità formale dello strumento in sé che è sempre esistito e che trae "forza" dai decreti legge che dunque lo legittimano, quanto dal punto di vista contenutistico perché i DPCM hanno introdotto di volta in volta, misure molto limitanti dal punto di vista soprattutto delle libertà personali. Basti pensare alle limitazioni imposte relative agli spostamenti da casa, al divieto dello spostamento dei cittadini tra le Regioni o addirittura tra comune e comune. Restrizioni che hanno limitato proprio quelle libertà fondamentali garantite dalla Costituzione stessa. Il punctum pruriens sta pertanto nella possibilità o meno di un atto amministrativo di secondo grado di superare una riserva di legge, quella appunto posta dalla nostra Carta Costituzionale (relativamente alle libertà fondamentali dei cittadini) senza passare dal vaglio parlamentare. Essendo di rapida emanazione in quanto specchio della quasi esclusiva volontà del Premier, i DPCM hanno ridotto, alcuno scrivono, il dialogo tra le forze di maggioranza e di opposizione. Ma d'altro canto si sono rivelati l'unico strumento efficace per far fronte a situazioni gravissime ed emergenziali per le quali la stessa comunità scientifica chiedeva di intervenire tempestivamente proprio per contenere e gestire l'emergenza sanitaria.

Ciò premesso e più nel dettaglio: il 31 gennaio 2020 l'allora Governo Conte ha proclamato lo "Stato di emergenza", una situazione straordinaria in cui numerose istituzioni sono state (e sono tuttora) coinvolte nella sua gestione. La Protezione Civile è senz'altro da annoverare quale primo soggetto attuatore incaricato dal Governo nel controllo dell'emergenza ma anche i Ministeri hanno avuto e hanno il compito di dare di volta in volta attuazione ai Decreti e alle Leggi emanati da Governo e Parlamento, dovendosi occupare degli aspetti più tecnici per dare così concreta attuazione alle norme ivi contenute. Da allora, per contrastare l'avanzata del coronavirus nel nostro

Paese, sono stati complessivamente emanati circa 583 atti, per una media di oltre 37 al mese. I primi mesi del 2020 sono stati più intensi da una punto di vista di produzione normativa: a febbraio 2020 sono stati pubblicati 67 atti Covid, a marzo 103, ad aprile 65. Nel 2021 gli atti pubblicati sono già 117 (Fonte: Openpolis, dati aggiornati al 13 aprile 2021). A fronte di questo ingente numero di norme adottate nel giro di un solo anno a livello governativo e parlamentare, va da sé che il numero dei rispettivi decreti attuativi è stato veramente cospicuo (circa 1700 decreti attuativi di cui ancora la metà mancano all'appello). Tanto che, sempre da fonte Openpolis, si apprende che una delle eredità più difficili del nuovo Governo Draghi, è stata proprio quella di molte mancate attuazioni dei decreti, proprio da parte dei Ministeri che nel momento in cui dovevano rendere operative le disposizioni contenute nelle norme, hanno spesso incontrato ritardi e difficoltà. È evidente che questo aspetto, oltre alla drammaticità dell'emergenza sanitaria, ha rallentato la macchina amministrativa e l'effettiva applicazione delle norme, un aspetto molto critico sono stati i ritardi nella corresponsione dell'indennità di 600 euro per i professionisti in difficoltà economica che avevano fatto richiesta all'INPS pur rispettando i tempi e le modalità della richiesta.

Fatta questa doverosa premessa e quindi ricordando che i decreti governativi da analizzare e soprattutto i rispettivi decreti Ministeriali attuativi sono molti e nel complesso variamente articolati, in questo studio si segue un ordine cronologico degli stessi che sia in grado di fotografare così anche le varie fasi della curva epidemiologica registrata nel nostro Paese e conseguentemente le norme di volta in volta adottate per far fronte all'emergenza.

Ripercorrendo dunque brevemente, da un punto di vista più strettamente giuridico, le norme che adottate in Italia dalla comparsa del Covid ad oggi, si vede che essendosi l'epidemia inizialmente e prevalentemente espansa in determinate città del Nord Italia, il Governo è intervenuto all'inizio con il Decreto Legge n. 6 del 23/02/2020 "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione epidemiologica da Covid-19", convertito successivamente con L. 05/03/2020 n. 13, il quale stabilisce, all'art. 1 comma 1, che per contenere i rischi sanitari connessi all'emergenza epidemiologica da Covid-19, nei comuni del territorio nazionale in cui risulta positiva almeno una persona di cui non si conosce la fonte di trasmissione, le autorità sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento ritenuta adeguata, tra cui la sospensione di manifestazioni e iniziative di qualsiasi natura, compresi eventi di carattere culturale, ludico, sportivo, la sospensione dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole di ogni ordine e grado nonché la frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, la chiusura di tutte le attività commerciali, eccezion fatta per gli esercizi commerciali per l'acquisto dei beni di prima necessità. All'art. 3 del DL, si legge che le misure di cui agli articoli precedenti e di cui si è fatta sopra una sommaria menzione, vengono adottati con uno o più Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Salute, sentito il Ministro dell'Interno, il Ministro della Difesa, il Ministro dell'Economia e delle Finanze e gli altri Ministri competenti per materia. Il 23 febbraio 2020, è stato quindi prontamente firmato il DPCM "Disposizioni attuative del DL 23 febbraio 2020 n. 6 recante misure urgenti di contenimento del contagio da Covid-19". Preso dunque atto dell'evolversi della situazione epidemiologica, del carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia, dell'incremento dei casi anche sul territorio nazionale e preso

atto che segnatamente nella Regione Lombardia e nella Regione Veneto vi sono diversi comuni nei quali ricorrono i presupposti di cui al citato art. 1 del DL 23 febbraio 2020 n. 6, nei comuni indicati nell'allegato 1 (alcuni comuni della Regione Lombardia e un comune della Regione Veneto), sono adottate una serie di misure di contenimento del virus, tra cui la sospensione dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole di ogni ordine e grado, nonché della frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, compresa quella universitaria, salvo le attività formative svolte a distanza. A seguire è stato adottato il DPCM 25/02/2020 intitolato "Ulteriori disposizioni del Decreto Legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Il DPCM in oggetto all'art. 1 lett. A) prevede che in tutti i comuni delle Regioni Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Veneto, Liguria e Piemonte (c.d. "Zona Rossa") sono sospesi gli eventi e le competizioni sportive, sedute di allenamento all'interno di impianti sportivi. Alla lett. B) si stabilisce inoltre che i viaggi di istruzione, le iniziative di scambio, gemellaggio, le visite guidate e le uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado sono sospese fino al 15 marzo 2020. Alle lettere C) e D) si stabilisce che la riammissione nelle scuole di ogni ordine e grado per assenze dovute a malattie di durata superiore a cinque giorni dovrà avvenire, fino alla data del 15 marzo 2020, dietro presentazione di certificato medico e che i dirigenti scolastici delle scuole nelle quali l'attività didattica sia stata sospesa per l'emergenza sanitaria, possono attivare modalità di didattica a distanza avuto anche riguardo alle specifiche esigenze degli studenti con disabilità.

Il successivo DPCM intervenuto il 1 marzo 2020, anch'esso in attuazione del DL n. 6 del 23/02/2020, reca "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19" ed introduce all'art. 1 lett. A) il divieto di allontanamento dai Comuni individuati nell'allegato 1 ("zona rossa") e il relativo divieto di accesso negli stessi, la sospensione di tutte le manifestazioni o iniziative e la chiusura dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole di ogni ordine e grado, nonché delle istituzioni di formazione superiore, comprese le università e le Istituzioni di alta formazione artistica Musicale e Coreutica, ferma la possibilità di svolgimento di attività formative a distanza e la sospensione dei viaggi di istruzione, delle uscite didattiche, iniziative di scambio o di gemellaggio, fino alla data del 15/03/2020.

Il DPCM siglato dall'ex premier Conte il 04/03/2020 contiene perlopiù disposizioni che integrano o sostituiscono in qualche caso quelle precedentemente assunte, rafforzandole. In primo luogo, già dal titolo dell'art. 1 ("Misure per il contrasto e il contenimento sull'intero territorio nazionale del diffondersi del virus "Covid-19") si intuisce l'ambito di applicazione delle stesse, stavolta non più circoscritto ad alcuni comuni o regioni del Nord ma all'intero Paese. E quindi alla lett. D) si legge che fino al giorno 15/03/2020 (su tutto il territorio nazionale) sono sospesi i servizi educativi per l'infanzia e le attività didattiche di ogni ordine e grado nonché la frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, comprese le Università e le Istituzioni di Alta Formazione Artistica Musicale e Coreutica, corsi professionali, master e Università per anziani, ferma in ogni caso la possibilità di svolgimento di attività formative a distanza. Stando poi alla lett. G) si legge che i dirigenti scolastici debbono attivare, per tutta la durata della sospensione delle attività

didattiche nelle scuole, modalità di didattica a distanza avuto anche riguardo alle specifiche esigenze degli studenti con disabilità.

Come successivamente evidenziato dalla nota del Ministero dell'Istruzione n. 278 del 06/03/2020, il quadro generale sopra delineato, come ogni altra disposizione ad esso connessa, ha come cardini il "contenimento dell'emergenza epidemiologica da Covid-19" e l'esigenza, per quanto possibile e nelle modalità più adeguate, di assicurare comunque l'azione amministrativa. Ogni intervento va dunque rapportato alla necessità di contemperare i predetti principi. La specificità dell'istituzione scolastica concerne, peraltro, il servizio di istruzione costituzionalmente garantito. Gli atti normativi adottati avrebbero dovuto garantire la validità dell'anno scolastico, per le specifiche situazioni determinatesi, derogando ai 200 giorni di lezione di cui all'articolo 74 del Testo Unico e, di conseguenza, ai termini necessari alla validità dei periodi di formazione e prova del personale scolastico, come disposti ai sensi della normativa vigente. Resta però la necessità di favorire, in via straordinaria ed emergenziale, in tutte le situazioni ove ciò sia possibile, il diritto all'istruzione attraverso modalità di apprendimento a distanza, non solo nelle c.d. "zone rosse" (per le quali permane la chiusura delle istituzioni scolastiche), ma anche sul restante territorio nazionale per il quale, ai sensi di quanto disposto dal citato DPCM 4 marzo 2020, vale la sospensione delle attività didattiche fino al 15 marzo 2020.

La successiva nota del Ministero dell'Istruzione (n. 279 dell'8 marzo 2020) conferma le linee ed i principi enunciati dalla precedente, avvalorando la necessità di proseguire e rafforzare l'attività di didattica a distanza, al fine di tutelare il diritto all'istruzione. In questo senso la nota sottolinea opportunamente, in considerazione anche del protrarsi dell'emergenza, che le Istituzioni scolastiche e i docenti, debbano progressivamente abbandonare la mera trasmissione di dati o compiti da eseguire a distanza in quanto non rispondenti completamente al concetto di "didattica" (nel senso più ampio di "insegnamento" sic et simpliciter), ed intraprendere iniziative più concrete, quali ad esempio registrazione delle lezioni, l'utilizzo di piattaforme e comunque ogni iniziativa che favorisca il più possibile la continuità dell'azione didattica e il coinvolgimento di tutti gli studenti e di tutte le studentesse. Il giorno seguente, il 9 marzo 2020, con un nuovo DPCM firmato dal Presidente del Consiglio Conte intitolato "Ulteriori disposizioni attuative del decreto legge 23 febbraio 2020 n. 6, recante Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 applicabili sull'intero territorio nazionale", tutta l'Italia diventa "zona rossa" ed entra nel vero e proprio "lockdown". Scuole chiuse di ogni ordine e grado; esercizi commerciali chiusi ad eccezione di quelli destinati alla vendita di generi di prima necessità; divieto assoluto di mobilità dalla propria abitazione per i soggetti sottoposti alla misura della quarantena; raccomandazione di evitare spostamenti alle persone fisiche in entrata e in uscita dai comuni nonché all'interno dei medesimi comuni, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative ovvero per motivi di salute; raccomandazione ai datori di lavoro pubblici e privati di promuovere la fruizione di periodi di congedo ordinario e di ferie, ferma restando la possibilità di attivare il lavoro agile in ogni rapporto di lavoro subordinato, anche in assenza di specifici accordi. Tali misure, si legge, troveranno applicazione dal 10 marzo al 3 aprile 2020.

Il protrarsi dell'emergenza e della necessità di continuare con la didattica a distanza, ha spinto il Ministero dell'Istruzione ad emanare una nuova nota in data 13 marzo 2020, la n. 368. La nota, oltre a valorizzare nel pieno rispetto dell'autonomia didattica, la risposta immediata data da tutti i docenti impegnati in questa forma di insegnamento nuova ed "insolita", ha inteso valorizzare altresì proprio la sezione dedicata alla didattica a distanza, pubblicata sul sito del Ministero dell'Istruzione, che ha messo a disposizione un vero e proprio "ambiente di lavoro" per aiutare scuole ed insegnanti: piattaforme gratuite realizzate appositamente per le scuole che permettono agli insegnanti di gestire le attività di classe a distanza attraverso qualsiasi *computer* o dispositivo mobile; strumenti di cooperazione; scambio di buone pratiche e gemellaggi fra scuole; webinar di formazione; contenuti multimediali per lo studio. Predisponendo specifici accordi con produttori di software e hardware, è stato inoltre possibile rendere disponibili a titolo gratuito specifici strumenti per la didattica a distanza, senza alcun onere sulle istituzioni scolastiche o sull'Amministrazione. È stata resa disponibile una casella di posta elettronica per l'assistenza alle scuole che viene assicurata anche con riferimento alle problematiche relative agli studenti con bisogni educativi speciali.

Si legge nella nota ministeriale che "... dobbiamo riuscire, con grande umiltà, a fare tesoro di questa complessa e nuova esperienza, a trasformare l'emergenza in opportunità per innovare e migliorare ulteriormente la didattica, rendere il nostro sistema scolastico capace di affrontare le sfide della modernità, perché dalla buona formazione ed educazione delle nuove generazioni dipende la crescita economica, sociale e culturale del Paese. Giova allora rammentare sempre che uno degli aspetti più importanti in questa delicata fase d'emergenza è mantenere la socializzazione. Potrebbe sembrare un paradosso, ma le richieste che le famiglie rivolgono alle scuole vanno oltre ai compiti e alle lezioni a distanza..." sono volte infatti alla ricerca "di un rapporto più intenso e ravvicinato, seppur nella virtualità dettata dal momento. Chiedono di poter ascoltare le vostre voci e le vostre rassicurazioni, di poter incrociare anche gli sguardi rassicuranti di ognuno di voi, per poter confidare paure e preoccupazioni senza vergognarsi di chiedere aiuto."

2.3 Le novità del Decreto Cura Italia

Si analizzano ora, più nel dettaglio, le novità che vengono introdotte a distanza di pochissimi giorni, dal c.d. Decreto Cura Italia, il primo, giova ricordarlo, che ha introdotto ingenti misure a sostegno di famiglie, imprese e lavoratori per contrastare gli effetti sull'economia, e non solo, provocati dall'epidemia di Covid-19.

Congedo parentale per i dipendenti del settore privato, i lavoratori iscritti alla gestione separata e i lavoratori autonomi

All'art. 23 si introduce la misura del congedo straordinario per i genitori che a causa della chiusura delle scuole per l'emergenza coronavirus, devono rimanere in casa per prendersi cura dei figli.

I beneficiari della norma sono i lavoratori dipendenti e i collaboratori con figli fino a 12 anni: i genitori lavoratori possono chiedere all'INPS il congedo con un limite massimo di 15 giorni per famiglia. Il congedo può essere chiesto

per un periodo continuativo o essere "spezzettato" tra i genitori e può essere retroattivo ovvero può essere chiesto a partire dal giorno 5 marzo (data a partire dalla quale sono state chiuse le scuole).

Viene prevista un'indennità pari al 50% della retribuzione. Gli eventuali periodi di congedo parentale di cui agli artt. 32 e 33 del D. Lgs 26 marzo 2001, n. 151 ("Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità") fruiti dai genitori durante il periodo di sospensione delle scuole, vengono convertiti nel congedo oggetto della nuova misura (con retribuzione pari al 50%) con mantenimento del diritto all'indennità e non computati né indennizzati a titolo di congedo parentale.

L'indennità è estesa ai genitori lavoratori autonomi iscritti all'INPS ed è commisurata per ciascuna giornata indennizzabile, al 50% della retribuzione convenzionale giornaliera a seconda della tipologia del lavoro autonomo svolto. Possono chiedere alternativamente il congedo entrambi i genitori purché l'altro genitore lavori e non sia disoccupato, senza lavoro, o beneficiario di altri strumenti di sostegno al reddito come ad esempio la cassa integrazione o il reddito di cittadinanza. Se si hanno figli disabili non si applica il limite di età se il figlio frequenta la scuola o è normalmente ospitato in un centro diurno. Se si hanno figli tra i 12 e i 16 anni si può chiedere il congedo senza riconoscimento dell'indennità né della contribuzione figurativa sempre che l'altro genitore lavori e non sia disoccupato o destinatario di altro strumento di sostegno al reddito. Le stesse norme valgono per i genitori affidatari. Il congedo può essere chiesto anche dai dipendenti pubblici e l'erogazione dell'indennità nonché l'indicazione delle modalità di fruizione del congedo, saranno a cura dell'Amministrazione pubblica con la quale intercorre il rapporto lavorativo.

Bonus baby sitting per i dipendenti del settore privato, i lavoratori iscritti alla gestione separata e i lavoratori autonomi

In alternativa alla richiesta del congedo si può chiedere la corresponsione di un bonus per l'acquisto di servizi di baby sitting nel limite massimo complessivo di 600 euro erogati attraverso il libretto di famiglia. Il bonus viene altresì riconosciuto ai lavoratori autonomi non iscritti all'INPS. Le modalità cui accedere al bonus e ai congedi parentali vengono stabilite dall'INPS che procede anche al relativo monitoraggio e si prevede che nel caso di superamento del limite di spesa, l'INPS possa procedere al rigetto delle domande.

Congedo e indennità per i lavoratori dipendenti del settore pubblico nonché bonus per l'acquisto di servizi di baby sitting per i dipendenti del settore sanitario pubblico e privato accreditato e permessi retribuiti

All'art. 25 si stabilisce che i genitori lavoratori dipendenti del settore pubblico hanno diritto a fruire dello specifico congedo e relativa indennità. Il congedo e l'indennità non spetta in tutti i casi in cui uno o entrambi i lavoratori stiano già fruendo di analoghi benefici. Per i lavoratori dipendenti del settore sanitario, pubblico, privato, accreditato, appartenenti alla categoria dei medici, infermieri, tecnici di laboratorio biomedico, radiologia e operatori socio sanitari, il bonus per l'acquisto di servizi di baby sitting per l'assistenza e la sorveglianza dei figli minori fino ai 12 anni, in alternativa al congedo, viene riconosciuto nel limite

massimo di 1.000 euro. Sulle base delle domande pervenute, l'INPS provvede al monitoraggio comunicandone le risultanze al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Sempre da inserire all'interno delle misure "pacchetto famiglia" previste dal Decreto Cura Italia, vi è da citare l'articolo che prevede la possibilità per chi usufruisce di permessi retribuiti dati dalla legge 104/92 (lavoratori disabili o con familiari disabili), di ottenere per i mesi di marzo e aprile 2020, 12 giorni complessivi in aggiunta ai 3 mensili ordinari da utilizzare anche suddivisi in ore.

Piattaforme per la didattica a distanza e studenti con disabilità

All'art. 120 del Decreto Cura Italia, si legge che il fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche ex art. 1, comma 62 della legge 13 luglio 2015, n. 107 "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti", viene incrementato di 85 milioni per l'anno 2020. Le risorse vengono così destinate: 10 milioni di euro nel 2020, per consentire alle istituzioni scolastiche statali di dotarsi immediatamente di piattaforme e di strumenti digitali utili per l'apprendimento a distanza, o di potenziare quelli già in dotazione, nel rispetto dei criteri di accessibilità per le persone con disabilità, e 70 milioni di euro, sempre per l'anno 2020, per mettere a disposizione degli studenti meno abbienti in comodato d'uso, dispositivi digitali individuali per la fruizione delle piattaforme digitali, nonché per la necessaria connettività di rete e infine per 5 milioni di euro per il 2020 per formare il personale scolastico sulle metodologie e le tecniche per la didattica a distanza. Ancora, all'art. 120 comma 4, viene introdotta la possibilità di sottoscrivere contratti da parte delle istituzioni scolastiche con assistenti tecnici nel limite massimo di 1.000 unità al fine di assicurare anche nelle scuole dell'infanzia e secondarie di primo grado, la funzionalità della strumentazione didattica. All'art. 120 comma 5, si stabilisce che con decreto del Ministro dell'Istruzione le risorse saranno ripartite tra le istituzioni scolastiche tenuto conto della distribuzione per reddito nella relativa regione e del numero di studenti di ciascuna. Col medesimo decreto è altresì ripartito tra le istituzioni scolastiche anche il contingente di cui al comma 4, tenuto conto del numero degli studenti.

Altra misura a sostegno delle famiglie viene inserita all'art. 4 ter che introduce azioni volte all'assistenza ad alunni e alle persone con disabilità. In tal senso è prevista la possibilità per gli Enti Locali che abbiano sottoscritto concessioni o convenzioni o contratti di servizio, di fornire assistenza agli alunni con disabilità mediante l'erogazione di prestazioni individuali domiciliari, finalizzate al sostegno della fruizione delle attività didattiche.

Altre misure a favore dei lavoratori e delle lavoratrici

Vengono previste indennità ai lavoratori iscritti al Fondo pensioni Lavoratori dello spettacolo, pari a 600 euro e anche ai lavoratori con Partita Iva così come a tutti i lavoratori iscritti alla gestione separata INPS, ai lavoratori iscritti alla gestione separata dell'AGO (artigiani, commercianti, coltivatori diretti), nonché a favore dei lavoratori dipendenti stagionali del settore turismo, degli operai agricoli a tempo determinato, dei collaboratori sportivi.

Altre misure relative al settore lavoro riguardano le disposizioni a favore della Cassa integrazione per i lavoratori di aziende che si trovano in difficoltà

a causa del coronavirus (che quindi sono stati costretti a sospendere o ridurre l'orario lavorativo nel periodo che va dal 23 febbraio 2020 fino a tutto agosto 2020) i quali, si legge, possono usufruire della cassa integrazione o dell'assegno ordinario per un periodo non superiore a 9 settimane. Viene altresì prevista la sospensione dei licenziamenti per "giustificato motivo" fino al 18 maggio 2020.

Un ulteriore sostegno viene garantito attraverso la sospensione delle rate del mutuo sulla prima casa per le partite Iva che come conseguenza della crisi, autocertifichino di aver perso oltre il 33% del proprio fatturato rispetto all'ultimo trimestre 2019 (misura finanziata con 500 milioni di Euro). Viene altresì introdotta la sospensione per sei mesi delle procedure di pignoramento sull'abitazione principale.

Dal 18 marzo vengono sospesi per due mesi gli obblighi connessi alla concessione del reddito di cittadinanza

Altre misure per la scuola

Tornando alla didattica e all'istruzione (uno dei settori che forse maggiormente ha subito il peso e le conseguenze dell'emergenza Covid-19 a causa della totale chiusura di tutte le scuole di ogni ordine e grado) il Ministero dell'Istruzione, il 20 marzo 2020, ha emanato una nota (la n. 4203) relativa al "Piano Nazionale per la Scuola Digitale. Azione #28, un animatore digitale per ogni scuola. Comunicazione di assegnazione del contributo per l'anno 2020". Con il Piano, il Ministero ha assegnato ad ogni istituzione scolastica un contributo pari a 1.000 euro per la realizzazione di attività relative alla formazione interna (con laboratori formativi anche da svolgersi on line), al fine di coinvolgere la comunità scolastica per l'educazione digitale anche attraverso workshop, giornate dedicate, incontri on line con studentesse e studenti aperti alle famiglie e creazioni di soluzioni alternative attraverso l'individuazione di soluzioni metodologiche digitali nella didattica in classe e a distanza (acquisti per l'attrezzatura della didattica digitale, a titolo esemplificativo). Il contributo di euro 1.000 per l'anno 2020 viene erogato all'istituzione scolastica in un'unica soluzione ed è vincolato alla realizzazione di attività coerenti con le azioni indicate nel Piano nazionale per la scuola digitale. Considerata la situazione di emergenza nazionale per il Covid-19, le istituzioni scolastiche hanno potuto utilizzare tempestivamente detto contributo anche ai fini dello sviluppo delle modalità di apprendimento a distanza.

Il decreto Ministeriale attuativo del Decreto Cura Italia, che ha ripartito gli 85 milioni stanziati dal Governo per incrementare le piattaforme per la didattica a distanza (ex art. 120), è stato adottato il 26 marzo 2020. Tale decreto del Ministero dell'Istruzione, il numero 187 intitolato "Decreto di riparto dei fondi e degli assistenti tecnici a tempo determinato ai sensi dell'art. 120.5 del DL 17 marzo 2020, n. 18 e misure per l'emergenza", ha quindi ripartito le risorse stanziare dal governo, alle istituzioni scolastiche statali tenendo conto, per le risorse relative ai 70 milioni di euro, da investire nell'acquisto di dispositivi digitali individuali da destinare in comodato d'uso gratuito agli studenti meno abbienti, del numero degli studenti derivante dall'Anagrafe nazionale degli studenti in misura ponderale pari al 30% e dello status economico delle famiglie degli studenti dato ESCS, come rilevato dall'Invalsi pari al 70% e,

per il riparto delle restanti risorse (10 milioni per la dotazione di strumenti digitali utili per l'apprendimento a distanza e 5 milioni per la formazione del personale scolastico sulle tecniche di insegnamento per la didattica a distanza) tenendo conto del numero degli studenti derivanti dall'Anagrafe nazionale degli studenti rilevato per l'anno scolastico 2019/2020, in misura ponderale pari al 50%, e dallo status socio-economico delle famiglie degli studenti - dato ESCS, come rilevato dall'Invalsi, in misura ponderale pari al 50%. Gli allegati 1 e 2 del Decreto Ministeriale 187 del 26 marzo 2020, contengono rispettivamente l'elenco delle risorse ripartite tra gli istituti scolastici nei vari comuni di tutte le regioni e il riparto del contingente dei 1.000 assistenti tecnici ripartiti per regione.

Successivamente è stata firmata la nota n. 563 del 28/03/2020 che ha avuto la funzione di ripartire 43,5 milioni di euro destinati alla pulizia straordinaria degli ambienti scolastici, come previsto dall'art. 77 del Decreto Cura Italia. Il protrarsi della situazione di emergenza, ha imposto lo stop alla didattica in presenza. Decisione che è stata successivamente più volte confermata, sino alla fine dell'anno scolastico. È del tutto evidente che in una simile situazione, la didattica a distanza, unica alternativa utile e di immediata risposta alla situazione di eccezionalità, in grado di garantire il diritto all'istruzione costituzionalmente garantito, ha avuto la necessità di essere sempre migliorata e implementata con mezzi che fossero in grado di renderla uno strumento sempre più agile e leggero senza con ciò rinunciare alla garanzia del diritto all'istruzione. Ecco perché il Comitato paritetico istituito in attuazione del protocollo di intesa tra il Ministero dell'Istruzione e l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza ha in proposito predisposto una mini-guida "didattica a distanza e diritti degli studenti" che offre riflessioni e stimoli a partire dal "Manifesto della scuola che non si ferma" del Ministero dell'Istruzione e dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

La mini guida ha come obiettivo quello di offrire un supporto metodologico-pratico su come aiutare i bambini e i ragazzi ad affrontare l'emergenza, partendo dalla tutela dei diritti che sono loro riconosciuti della Convenzione ONU del 1989.

Il documento, che si sviluppa attorno a sei assi portanti: crescita, innovazione, responsabilità, sistema, rete e comunità, trae spunto dalle tante domande che hanno posto bambine e bambini, ragazze e ragazzi e cerca di dare risposte pratiche e immediate per affrontare l'emergenza non solo da un punto di vista meramente scolastico, ma anche psicologico cercando soprattutto di restituire ai giovani e giovanissimi un senso di tranquillità e sicurezza e al contempo informazioni chiare e semplici al fine di proteggerli e responsabilizzarli. Ai docenti vengono forniti suggerimenti e attività pratiche e vengono richiamati alcuni articoli della Convenzione ONU che fungono come le linee di ispirazione guida per l'intero documento. Viene sottolineato il principio dell'uguaglianza e della non discriminazione (art. 2 Convenzione ONU) in relazione, in questo caso, ai minori con disabilità e ai figli delle famiglie meno abbienti che non possono in questo caso disporre della strumentazione occorrente per seguire le video lezioni. In questo caso il documento vuole dare rassicurazioni sia perché, come si legge, "gli aiuti dallo Stato e dalle scuole stanno arrivando", sia perché vuole fornire delle indicazioni per chi non avesse il *computer*, o ne

avesse solo uno da condividere con fratelli o con sorelle (o con i genitori che lavorano da casa) prevedendo piani di studio da realizzare in orari differiti oppure semplicemente chiamando al telefono gli alunni che non possono seguire la didattica a distanza, anche invitando alcuni studenti a condividere con i loro compagni alcuni appunti. Per i ragazzi con disabilità, l'invito rivolto ai docenti è quello della realizzazione di video conferenze che coinvolgano l'intera classe tenute da tutto il team docenti in modo da veicolare messaggi incoraggianti e far sentire la propria vicinanza alle famiglie, ai bambini e ai ragazzi.

Nella mini guida vengono richiamati altresì gli articoli 13 e 28 della Convenzione ONU del 1989 relativi rispettivamente alla libertà di espressione connessa con quella di ricercare e ricevere informazioni e al diritto di ogni bambino a essere educato e istruito. I docenti sono pertanto invitati a fornire informazioni, proponendo la visione di video educativi (fumetti per i più piccoli) e collegamenti con esperti del settore che dialoghino con le aule per fornire rassicurazioni con messaggi positivi che siano in grado di contenere le ansie e le paure dei bambini e dei ragazzi. Tutte le attività organizzate a tal fine, hanno il compito di assolvere alla funzione di "normalizzazione" rispetto ai compiti quotidiani della vita. L'art. 28 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sancisce d'altro canto il diritto di ogni bambina e bambino di essere istruito ed educato e stabilisce che l'insegnamento primario è obbligatorio e gratuito. Il "Manifesto della scuola che non si ferma" del Ministero dell'Istruzione, nel punto relativo alla innovazione attualizza questo diritto, si legge nella guida, sostenendo che le metodologie innovative – in presenza e a distanza – rappresentino una risorsa irrinunciabile. Nella mini guida si legge ancora che "per evitare di farci travolgere dal cambiamento repentino, sarebbe importante condividere con i bambini e i ragazzi il percorso da realizzare insieme in maniera graduale e costante, in modo da consentire loro di adattarsi al cambiamento, apprezzandone e valorizzandone al contempo gli aspetti positivi. È possibile, così, apprendere una lezione di vita: "ciò che fa crescere non sono le abitudini, ma i cambiamenti, soprattutto quelli inaspettati, capaci di offrirci una nuova visione del mondo e un modo creativo e adattivo di affrontare la situazione, aumentando la forza interiore e le capacità di resilienza". Gli insegnanti vengono pertanto invitati a proporre ai bambini e ai ragazzi, a seconda del loro grado di maturità, riflessioni sulla nuova esperienza formativa, aiutandoli a mentalizzare le nuove modalità di apprendimento offerte dalla nuova metodologia innovativa. Il documento prosegue con suggerimenti e attività pratiche rivolte ai docenti affinché questi possano trovare spunti e idee per continuare nel compito di educare, istruire, nella consapevolezza del nuovo contesto, fatto di didattica sì, ma anche di ansie, paure, disagi, domande di alunni e di intere famiglie a cui è necessario rispondere.

Sempre per quanto si riferisce agli aiuti per le scuole e alla costruzione di una didattica a distanza che sia davvero efficace, non possono non essere citati anche i PON, programma operativo nazionale del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca, finanziato dai Fondi Strutturali Europei che contiene le priorità strategiche del settore istruzione con durata settennale 2014/2020. Il Programma è stato messo a punto per creare un sistema di istruzione e di formazione di elevata qualità, efficace ed equo, che fosse in grado di offrire alle scuole l'opportunità di accedere a risorse

comunitarie aggiuntive rispetto a quelle già stabilite dalla “Buona Scuola”. Per la programmazione 2014-2020 sono stati messi a disposizione circa 3 miliardi di euro, così suddivisi: circa 2,2 milioni stanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE) per la formazione di alunni, docenti e adulti e 800 milioni circa dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) per laboratori, attrezzature digitali per la scuola e interventi di edilizia. L'avviso pubblico del Ministero dell'Istruzione del 17/04/2020 ha avuto la finalità di investire 80 milioni di euro per l'acquisto di pc, *tablet* e dispositivi per la connessione internet dedicati alle scuole primaria e secondaria di secondo grado. Un importante investimento volto a raggiungere tutti gli studenti per garantire la possibilità di accedere alla didattica a distanza. 80 milioni di euro che quindi vanno ad aggiungersi agli 85 già stanziati dal Decreto Cura Italia. L'elenco delle scuole a cui sono state assegnate le risorse è stato compilato sulla base degli indicatori socio economici, del tasso di deprivazione territoriale, del livello di disagio negli apprendimenti e del tasso di abbandono scolastico. L'obiettivo del bando è stato dunque quello potenziare e migliorare la didattica a distanza affinché nessuno studente rimanesse indietro o si trovasse svantaggiato. Con il bando sono state 4.905 le scuole finanziate per un totale di circa 64 milioni di euro. Altre 5,2 milioni di euro di risorse PON sono state successivamente destinate per l'acquisto di dispositivi digitali per la didattica a distanza destinati ai centri provinciali per l'istruzione e degli adulti (CPIA), alle sezioni carcerarie e alle scuole polo in ospedale.

A giugno è stato pubblicato poi un altro avviso PON di 29 milioni per finanziare le smart class nelle scuole secondarie di secondo grado statali. Le risorse sono servite per acquistare strumenti e dispositivi digitali, proiettori, webcam e scanner, software e licenze per piattaforme di e-learning, monitor touch screen per favorire nuove metodologie di apprendimento anche in vista della ripresa delle scuole a settembre 2020.

Altri interventi per le bambine e i bambini

Analizzati i dati dell'andamento epidemiologico relativi a maggio 2020, dopo quasi 2 mesi di *lockdown* e valutata dunque la possibilità di poter riaprire le attività economiche e produttive, è intervenuto il DPCM del 17 maggio 2020 che prevede, all'art. 1 lett. C) la possibilità, a decorrere dal 15 giugno 2020, di far accedere bambini e ragazzi a luoghi destinati allo svolgimento di attività ludiche, ricreative e educative, anche non formali, al chiuso o all'aria aperta, con l'ausilio di operatori cui affidarli in custodia e con l'obbligo di adottare appositi protocolli di sicurezza predisposti in conformità delle linee guida del Dipartimento delle Politiche della Famiglia di cui all'Allegato 8 del DPCM stesso. L'allegato ha pertanto stabilito le linee guida per la gestione in sicurezza di opportunità organizzate di gioco per bambini e adolescenti nella cosiddetta fase 2 del Covid-19 cercando di garantire loro l'esercizio del diritto alla socialità. Durante la fase 1 la possibilità di movimento, dell'apprendimento, dell'interazione, del gioco e del normale sviluppo della vita dei bambini e degli adolescenti, ha subito come sappiamo delle fortissime limitazioni le cui conseguenze hanno inciso fortemente su quelle condizioni di ordinario benessere legati ai diritti fondamentali dei bambini. Il documento formalizzato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia, ha così cercato di bilanciare il diritto alla socialità,

al gioco e in generale all'educazione dei bambini e degli adolescenti con la necessità di garantire le condizioni di tutela della loro salute. In particolare, costituiscono elementi di riferimento trasversali alle esperienze e attività prospettate nelle diverse sezioni del documento, "la centratura sulla qualità della relazione interpersonale mediante il rapporto individuale adulto-bambino, nel caso di bambini di età inferiore a 3 anni e mediante l'organizzazione delle attività in piccoli gruppi nel caso di bambini più grandi e degli adolescenti, evitando contatti tra gruppi diversi, l'attenta organizzazione degli spazi privilegiando quelli esterni ed il loro allestimento per favorire l'attività di piccoli gruppi e in ultimo, l'attenzione particolare agli aspetti igienici e di sanificazione al fine di ridurre i rischi tramite protocolli di sicurezza adeguati." Con questi presupposti e finalità il documento tratta queste tre tipologie sopra descritte che troveranno una realizzazione nella fase intercorrente tra la sua entrata in vigore e la riapertura dei servizi educativi e delle scuole di ogni ordine e grado nell'anno scolastico 2020/2021.

In particolare si prevede, a decorrere dal mese di maggio 2020, la riapertura regolamentata di parchi e giardini pubblici per la loro possibile frequentazione da parte di bambini anche di età inferiore a 3 anni ed adolescenti con i genitori; a decorrere dal 18 maggio 2020 e per il periodo estivo, la realizzazione di attività organizzate per bambini di età superiore ai tre anni ed adolescenti con la presenza di operatori addetti alla loro conduzione e in ultimo, a partire dal mese di giugno 2020 (come previsto nel DPCM 17 maggio 2020) e per il periodo estivo, la realizzazione di progetti di attività ludico-ricreative (centri estivi) per bambini di età superiore ai tre anni ed adolescenti con la presenza di operatori addetti alla loro conduzione utilizzando le potenzialità di accoglienza di spazi per l'infanzia e delle scuole o altri ambienti simili.

L'esigenza di formulare un documento che contenesse specifiche linee guida per la gestione in sicurezza dei momenti di gioco e di socializzazione che si sarebbero finalmente e nuovamente riaffacciati nella vita di bambini e di adolescenti, è nata per assicurare da una parte il ripristino del loro diritto alla socialità e al gioco in ambienti e spazi più idonei e sicuri da un punto di vista sanitario, e dall'altra per riuscire così anche a contemperare le esigenze e i bisogni dei genitori e quindi di intere famiglie che proprio a partire dalla fase 2, hanno dovuto riprendere le proprie attività lavorative.

2.4 Il Decreto Rilancio

Il Decreto Rilancio, approvato il 19 maggio 2020, può essere definito come il più ampio provvedimento economico della storia recente del nostro Paese che introduce ingenti misure a sostegno di imprese, famiglie e lavoratori. Per ciò che riguarda l'ambito di maggiore interesse, le misure contenute nel decreto hanno avuto come scopo principale quello di aiutare le famiglie nella gestione dei bambini e degli adolescenti rimasti a casa per mesi, a causa della chiusura delle scuole.

Specifici congedi per i dipendenti

Nel dettaglio, l'art. 72 apporta modifiche agli artt. 23 e 25 del Decreto Cura Italia che disciplinavano rispettivamente congedo e indennità per i lavoratori dipendenti del settore privato e congedo e indennità per i dipendenti del settore pubblico nonché bonus per l'acquisto di servizi di baby sitting. In

particolare la normativa introduce ora un congedo parentale speciale da utilizzare tra il 5 marzo e il 31 luglio 2020 per i genitori che hanno figli minori di 12 anni. Il limite di età decade nel caso di figli disabili. Si stabilisce inoltre che il congedo possa essere continuativo o frazionato e ad esso viene riconosciuta una indennità pari al 50% della retribuzione. Non può essere preso contemporaneamente da entrambi i genitori e neppure nel caso uno dei due usufruisca di altri strumenti di sostegno al reddito (per cessazione e o sospensione dell'attività lavorativa) o non lavori.

Per tutto il periodo di sospensione dei servizi scolastici, nel caso di figli con età inferiore ai 16 anni, sono introdotti congedi speciali non retribuiti (e senza contribuzione figurativa). Rimane il diritto alla conservazione del posto e il divieto di licenziamento. In alternativa al congedo, per i figli fino a 12 anni è possibile ottenere un voucher fino a 1200 euro per pagare baby sitter, servizi socio educativi territoriali, asili nido, scuole per l'infanzia e centri estivi. Per i dipendenti del settore sanitario pubblico o privato, il bonus è di 2000 euro. Il bonus viene erogato direttamente al richiedente per la comprovata iscrizione ai centri estivi, ai servizi integrativi per l'infanzia, ai servizi socio educativi territoriali.

Il finanziamento dei centri estivi 2020 e il contrasto alla povertà educativa

L'art. 105 intitolato "Finanziamento dei centri estivi 2020 e contrasto alla povertà educativa" ha disciplinato la ripartizione dei fondi dei centri estivi per l'anno 2020, stabilendo che per sostenere le famiglie, a valere sul Fondo per le politiche della famiglia (ex art. 19 Decreto Legge 4 luglio 2006, n. 223), una quota di risorse sia destinata ai comuni per finanziare iniziative, anche in collaborazione con enti pubblici e privati volte ad introdurre interventi per il potenziamento dei centri estivi diurni, dei servizi socio educativi territoriali e dei centri con funzione educativa e ricreativa destinati alle attività di bambini e bambine di età compresa tra i 3 e i 14 anni, per i mesi da giugno a settembre 2020 e per i progetti volti a contrastare la povertà educativa nonché ad implementare le opportunità culturali e educative dei minori. Si stabilisce che il Ministro con delega per le politiche familiari indichi i criteri per il riparto della quota delle risorse e che ripartisca gli stanziamenti per le finalità di cui sopra. Con il Decreto Rilancio, il Fondo viene incrementato di 150 milioni per l'anno 2020.

La circolare INPS n. 73 del 17 giugno 2020 ha in seguito chiarito gli aspetti "operativi" del nuovo bonus per l'iscrizione ai centri estivi introdotto dal Decreto Rilancio. In un'ottica di ampliamento delle tutele per lavoratori e famiglie, il Decreto ha incrementato l'importo del bonus inizialmente previsto dal Decreto Cura Italia. La circolare oltre a disporre le modalità di accredito delle somme ai beneficiari aventi diritto, ha fornito anche importanti indicazioni tra il rapporto bonus e congedo Covid-19.

Per quanto riguarda le modalità di fruizione del bonus, resta ferma la possibilità di usufruire del beneficio mediante il libretto di famiglia. In alternativa è prevista ex novo la possibilità di optare per una parte o anche per tutto l'importo spettante, di una somma che verrà accreditata direttamente al richiedente per la comprovata iscrizione ai centri estivi, ai servizi integrativi per l'infanzia, ai servizi socio educativi territoriali, ai centri con funzione educativa e ricreativa e ai servizi integrativi o innovativi per

la prima infanzia. La fruizione del bonus per le finalità sopra descritte, è incompatibile con la fruizione (negli stessi periodi, giugno e luglio), del bonus asilo nido.

I bonus per i servizi baby sitting e per l'iscrizione ai centri estivi e ai servizi integrativi per l'infanzia riguardano le medesime tipologie di lavoratori potenzialmente destinatarie della prestazione nella prima fase dell'emergenza: dipendenti del settore privato, iscritti in via esclusiva alla gestione separata, autonomi iscritti all'INPS, autonomi non iscritti all'INPS, medici, infermieri, tecnici di laboratorio biomedico, tecnici di radiologia medica, operatori sociosanitari.

I bonus spettano, come già evidenziato, in presenza di figli minori di anni 12 alla data del 05 marzo 2020. In presenza di disabilità in situazione di gravità accertata, non si tiene conto del predetto limite di età. I bonus continuano ad essere previsti in alternativa al congedo specifico Covid (ex art. 23 Decreto Legge 18/2020 che viene incrementato fino a un massimo complessivo di trenta giorni dall'art. 72 del Decreto Legge 34/2020): permane dunque l'incompatibilità tra i due istituti già stabilita dal Cura Italia.

Per i benefici introdotti dal decreto, l'INPS provvede al monitoraggio della spesa, dandone comunicazione al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Con il decreto del Ministero per le pari opportunità e la famiglia del 25 giugno 2020 si ha il reparto delle risorse per i centri estivi ai Comuni (ex art. 105 del Decreto Rilancio). Il decreto del Ministero contiene due allegati (allegato A) e allegato B) rispettivamente relativi alle risorse ripartite tra ciascuna regione (secondo i criteri previsti per il Fondo Nazionale Politiche sociali) e i comuni che hanno manifestato alle regioni la disponibilità ad attivare i Centri estivi e che riceveranno le quote di risorse in base alla popolazione residente 3 - 14 anni. Le risorse previste, giova ricordarlo, che ammontano a 150 milioni di euro a valere sul Fondo delle politiche per la Famiglia da destinare direttamente ai comuni per interventi da realizzare in collaborazione con enti pubblici e privati, enti del terzo settore, imprese sociali, enti ecclesiastici, vengono così distribuite dal decreto 25 giugno 2020:

- 135 milioni per il potenziamento dei centri diurni, dei servizi socioeducativi, territoriali e dei centri con funzione educativa e ricreativa rivolti a bambini di età 3-14 anni
- 15 milioni di euro per progetti di contrasto alla povertà educativa.

All'art. 2 comma 7 del decreto viene stabilito che il Dipartimento per le politiche della famiglia debba provvedere con la collaborazione delle Regioni e per il tramite delle Anci regionali, a monitorare i trasferimenti e l'utilizzo delle risorse finanziarie nonché la realizzazione delle azioni e il conseguimento dei risultati sulla base della documentazione trasmessa da ciascun comune entro 120 giorni dall'avvenuto trasferimento delle risorse. Con un messaggio, il n. 2 del 23 settembre 2020, il Dipartimento per le politiche della famiglia, ha dato avvio all'attività di tale monitoraggio con la predisposizione e relativa pubblicazione delle schede di rilevazione che sono state fornite ai Comuni beneficiari dei finanziamenti. I Comuni avrebbero dovuto restituire le schede debitamente compilate entro il 14 novembre 2020 ma con messaggio n. 1 del 28 gennaio 2021 del Dipartimento pubblicato sul sito, si apprende che non tutti i comuni hanno in realtà restituito le schede debitamente compilate

e si legge pertanto che, tenuto conto del tempo trascorso, si chiede alle amministrazioni comunali che ancora non abbiano provveduto, a trasmettere con ogni consentita urgenza tutta la documentazione richiesta. Ad oggi quindi tale monitoraggio non è ancora stato pubblicato.

Misure in materia di istruzione e didattica

Il Decreto Rilancio ha previsto anche misure in materia di istruzione. Gli artt. 231-233-235 meritano un'analisi più approfondita rispettivamente su "Misure per sicurezza e protezione nelle istituzioni scolastiche statali per lo svolgimento in condizioni di sicurezza nell'anno scolastico 2020/2021", su "Misure di sostegno economico all'istruzione paritaria fino ai 16 anni e al sistema integrato da zero a sei anni" e infine "Fondo per l'emergenza epidemiologica Covid-19 presso il Ministero dell'Istruzione". Partendo dal primo, l'art. 231 ha incrementato il Fondo per il funzionamento delle Istituzioni scolastiche di cui all'art. 1 c. 601 della legge 296/2006, di 331 milioni. Ciò al fine di assicurare la ripresa dell'attività scolastica in condizione di sicurezza e di garantire lo svolgimento dell'anno scolastico 2020/2021 in modo adeguato alla situazione epidemiologica. In particolare si prevede che le risorse siano destinate alle seguenti finalità: acquisto di servizi professionali, di formazione di assistenza tecnica per la sicurezza sui luoghi di lavoro, per la didattica a distanza e per l'assistenza medico-sanitaria e psicologica, di servizi di lavanderia, di rimozione e di smaltimento dei rifiuti; acquisti di protezione e di materiale per l'igiene individuale e degli ambienti, nonché di ogni altro materiale, anche di consumo, in relazione all'emergenza epidemiologica; interventi in favore della didattica degli studenti con disabilità, disturbi specifici di apprendimento e altri bisogni educativi speciali; interventi utili a potenziare la didattica anche a distanza e a dotare le scuole e gli studenti degli strumenti necessari per la fruizione di modalità didattiche compatibili con la situazione emergenziale nonché a favorire l'inclusione scolastica e ad adottare misure che contrastino la dispersione; acquisto e utilizzo di strumenti editoriali e didattici innovativi. Tali risorse vengono assegnate alle istituzioni scolastiche ed educative statali dal Ministero dell'Istruzione sulla base dei criteri e parametri vigenti per la ripartizione del Fondo per il funzionamento delle Istituzioni scolastiche le quali provvederanno a completare le procedure di affidamento degli interventi secondo le loro esigenze. Si prevede che sulla base di apposito monitoraggio il Ministero dell'Istruzione disponga un piano di redistribuzione delle risorse non impegnate dalle istituzioni, alla data del 30 settembre 2020.

Al fine di garantire lo svolgimento degli esami di stato in presenza per l'anno scolastico 2019/2020, lo Stato destina apposite risorse alle istituzioni scolastiche statali e paritarie (39,23 milioni di euro) tenendo conto del numero degli studenti e di unità di personale coinvolte. Si prevede altresì che il giorno seguente dall'entrata in vigore del decreto in oggetto, si comunichi alle istituzioni scolastiche ed educative statali l'ammontare delle risorse finanziarie da assegnare, con l'obiettivo di accelerare l'avvio delle procedure di affidamento e realizzazione degli interventi.

L'Art. 233 stabilisce che il Fondo Nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione, venga incrementato per l'anno 2020 di 15 milioni di euro, anche in conseguenza dell'emergenza causata dalla diffusione del

Covid-19. Per procedere con la dovuta tempestività al riparto di detto fondo si provvede con decreto del Ministero dell'Istruzione. Ai soggetti che gestiscono i servizi educativi e alle istituzioni scolastiche dell'infanzia non statali è erogato un contributo complessivo di 65 milioni di euro nell'anno 2020 a titolo di sostegno economico in relazione alla riduzione o al mancato versamento delle rette. È sempre con decreto del Ministero dell'Istruzione che il predetto contributo viene ripartito tra gli uffici scolastici regionali in proporzione alla popolazione residente in età compresa tra zero e sei anni, Analogamente, alle scuole primarie e secondarie paritarie, viene erogato un contributo di 70 milioni di euro nell'anno 2020 a titolo di sostegno economico in relazione al mancato versamento delle rette.

L'Art. 235 disciplina in ultimo, il Fondo per l'emergenza epidemiologica da Covid-19 presso il Ministero dell'Istruzione e stabilisce che al fine di contenere il rischio epidemiologico in relazione all'avvio dell'anno scolastico 2020/2021, nello stato di previsione del Ministero dell'Istruzione è istituito un Fondo, denominato "Fondo per l'emergenza epidemiologica da Covid-19" con lo stanziamento di 400 milioni di euro nel 2020 e di 600 milioni di euro nel 2021. Tale fondo viene ripartito con decreto del Ministro dell'Istruzione di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, con l'unico vincolo della destinazione a misure di contenimento del rischio epidemiologico da realizzare presso le istituzioni scolastiche statali.

2.5 Interventi a supporto della scuola per la ripresa a settembre 2020

Il Ministero dell'Istruzione è successivamente intervenuto con il Decreto di destinazione di quota parte delle risorse del citato "Piano nazionale per la scuola digitale" per il potenziamento della didattica a distanza. Il 9 giugno 2020 infatti il Ministro ha firmato il decreto n. 27 il quale stabilisce che al fine di supportare le istituzioni scolastiche attraverso la dotazione di strumenti per la didattica digitale integrata e per la didattica a distanza al fine di integrare quota parte delle risorse nazionali con i fondi strutturali soprattutto per le istituzioni scolastiche di secondo grado delle regioni c.d. "più sviluppate", stante l'attuale situazione di emergenza sanitaria e alla luce di particolari situazioni di emergenza anche educativa, le risorse del Piano Nazionale per la scuola digitale sono incrementate di circa 24 milioni.

La curva epidemiologica registrata, non solo in Italia, durante i mesi estivi, ha fatto auspicare l'allora Governo Conte che indicativamente da settembre si potesse ritornare a una vita "normale", che pur con le dovute cautele, potessero finalmente riaprire attività commerciali e produttive ma soprattutto, a partire da settembre, potessero finalmente riaprire tutte le scuole.

Con Decreto Ministeriale 21 aprile 2020, n. 203 è stato istituito il Comitato di esperti costituito da 18 esperti (tra cui l'attuale Ministro all'Istruzione, Prof. Enzo Bianchi, allora Professore ordinario di economia politica e industriale presso l'Università di Ferrara, unitamente a dirigenti scolastici, professori, ricercatori, direttori generali di uffici scolastici regionali), con il compito di avanzare idee e proposte inerenti alle modalità di riapertura della scuola a settembre. Al Comitato è stato quindi chiesto di fornire uno sguardo sul futuro della scuola italiana, con particolare riferimento ai temi dell'edilizia scolastica, dell'utilizzo delle tecnologie digitali, della formazione e del

reclutamento dei docenti e al sistema integrato 0-6 anni. Il Comitato ha presentato così un Rapporto intermedio consegnato il 27 maggio (che ha successivamente trovato riscontro nel "Piano Scuola 2020-2021") che ha posto le basi e gli orientamenti per la ripresa dell'attività didattica in tutto il Paese dal 14 settembre 2020. Il Comitato ha inoltre completato e successivamente pubblicato il "Rapporto Finale 13 luglio 2020 - Idee e proposte per una scuola che guarda al futuro" approfondendo i temi richiesti ed elaborando anche proposte a medio termine atte a rilanciare i processi di miglioramento ed innovazione della scuola italiana. Tra le riflessioni e proposte che il Rapporto Finale avanza "per la scuola del futuro", merita richiamare le seguenti: 1) la scuola del futuro deve essere una scuola aperta, inclusiva e partecipata che deve farsi carico della fragilità delle persone e dei territori, con un'attenzione particolare agli alunni disabili che devono avere assicurato il diritto ad un sostegno competente e personalizzato. Il Comitato ha infatti ritenuto, tra le altre cose, che la ricomposizione del nostro Paese dovesse ripartire dalle aree più fragili e marginali, emerse drammaticamente durante la pandemia. Da qui il ruolo importante e decisivo che potrebbero assumere i "Patti per la Comunità", sostenuti anche dalle risorse dei nuovi fondi comunitari di cui potrà godere l'Italia nei prossimi anni. 2) Una scuola che prepari i suoi alunni al nuovo contesto sociale, culturale ed economico, in grande e profonda trasformazione, segnato dalla pandemia SARS-Covid-19 e soprattutto da una grandissima rivoluzione digitale nonché dalla globalizzazione degli scambi e delle comunicazioni. La scuola del futuro ha il compito di crescere alunni competenti e consapevoli in grado di comprendere e al contempo affrontare i cambiamenti continui, in grado di contrastare l'esclusione, affrontare l'incertezza, generare l'innovazione. Condizioni queste, poste come pilastri di un nuovo sviluppo sociale e culturale delle nuove generazioni. È naturale che in una società di questo tipo, stravolta dalla pandemia e in corso di riconfigurazione sia sociale che anche economica e culturale, la disponibilità delle nuove tecnologie digitali vada intesa come una risorsa che può supportare ed integrare la didattica in presenza nel rispetto però dell'età degli allievi e dei loro percorsi educativi. Così prospettandosi le cose, tutto questo processo richiederà un rapido completamento della copertura nazionale della rete di connessione, così come una integrazione tra tecnologie e broadcasting. Infine il rapporto dedica una speciale sezione dedicata alla fascia di età 0 - 6. Viene all'uopo ribadita l'importanza fondamentale per la crescita della personalità di bambine e bambini, di una presenza educativa adeguata e competente per la cura dei piccoli allievi proprio nei loro primissimi anni di vita. Nel Rapporto si rileva comunque la diversa accessibilità a queste istituzioni educative nelle diverse parti del Paese con una presenza insufficiente e diseguale dei servizi integrati.

È con Decreto del Ministero dell'Istruzione n. 39 del 26 giugno 2020 infatti, che viene adottato il documento "Piano Scuola 2020-2021" per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le Istituzioni del sistema nazionale di istruzione per l'anno scolastico 2020-2021. Il lungo confronto e condivisione con gli attori nel mondo della scuola, comprese famiglie e studenti, regioni e ed enti locali, hanno consentito di fare un intenso lavoro volto sì alla riapertura in sicurezza della scuola a settembre ma anche al futuro della scuola in senso più generico e ampio. Il documento, trasmesso a tutti gli uffici scolastici regionali e a tutte le Istituzioni del sistema

nazionale di istruzione, ha avuto come base di studio, la rielaborazione dello stralcio del verbale n. 82 della riunione del Comitato tecnico scientifico tenuta presso il Dipartimento della protezione civile avente ad oggetto "Modalità di ripresa delle attività didattiche del prossimo anno scolastico" e dello stralcio del verbale n. 90 anch'esso scaturito dalla riunione del Comitato tecnico scientifico presso la Protezione Civile avente ad oggetto lo stesso tema. Il documento propone una riflessione organizzativa e didattica in grado innanzitutto di non disperdere quanto le scuole sono riuscite a mettere in atto durante e dopo il *lockdown* e di valorizzare gli ambiti dell'autonomia scolastica fornendo spazi di coordinamento finalizzati a coinvolgere i diversi attori in un rinnovato patto di corresponsabilità educativa. Il piano stabilisce pertanto che dovendo le scuole riaprire a settembre in presenza, sarà necessario contemperare diversi bisogni ed equilibri tra sicurezza, in termini di contenimento del contagio, benessere socio emotivo di studenti e studentesse e lavoratori della scuola, qualità dei contesti e dei processi di apprendimento e rispetto dei diritti costituzionalmente garantiti, quali il diritto alla salute e all'istruzione. Centrale sarà pertanto il ruolo delle singole scuole, accompagnate dall'amministrazione centrale e periferica e degli enti locali nel tradurre le indicazioni nello specifico contesto di azione, al fine di definire soluzioni concrete e realizzabili tenendo in considerazione il complesso scenario di variabili. In ciascuna Regione, si stabilisce nel Piano, l'organizzazione dell'avvio dell'anno scolastico sarà resa possibile con l'istituzione di appositi Tavoli Regionali operativi, insediati presso gli uffici scolastici regionali del Ministero dell'Istruzione. A livello provinciale si stabilisce altresì che vengano organizzate anche apposite Conferenze di Servizi con il coinvolgimento dei dirigenti scolastici finalizzate ad analizzare eventuali e diverse criticità delle Istituzioni scolastiche che insistono sul territorio di riferimento. Compito dei Tavoli Regionali e delle Conferenze di Servizi sarà oltre a quello di analizzare le diverse criticità, anche quello di sostenerne la risoluzione avendo particolare cura alle speciali necessità provenienti dall'esigenza di tutela degli alunni con disabilità. La ratio di aver decentrato a livello territoriale questo compito di analisi e monitoraggio, sta nel fatto che solo con scelte adatte alle esigenze del contesto cui si riferiscono e compiute dai soggetti che vivono e governano il territorio, è infatti possibile rispondere adeguatamente e tempestivamente alla estrema diversificazione delle richieste formative provenienti dalle famiglie, dagli studenti e dalle studentesse e dall'intera comunità scolastica territoriale.

Il "Piano Scuola 2020-2021" assume dunque la veste di un documento di pianificazione non come mero strumento isolato, ma come costante ed esplicito riferimento alle indicazioni tecniche del CTS – Comitato Tecnico Scientifico – che in nessun modo potranno essere disattese. Attraverso la valorizzazione delle forme di flessibilità derivanti dall'autonomia scolastica, viene così data alle istituzioni la possibilità di riconfigurare il gruppo classe in più gruppi di apprendimento, organizzare una frequenza scolastica in gruppi differenziati, organizzare una fruizione per gli studenti, opportunamente pianificata, di attività didattica in presenza, e in via complementare didattica digitale integrata, ove le condizioni di contesto la rendano opzione preferibile nonché fornire una diversa modulazione settimanale del tempo scuola.

Inoltre, sempre rimanendo al "Piano Scuola 2020/2021", nella sezione "Tra sussidiarietà corresponsabilità educativa: il ruolo delle realtà territoriali

per la ripresa delle attività scolastiche”, si legge che ai fini di una più ampia realizzazione del servizio scolastico nelle condizioni dello scenario Covid, gli Enti locali, le Istituzioni pubbliche e private e variamente operanti sul territorio, le realtà del Terzo Settore e le scuole possono sottoscrivere specifici accordi, i c.d. “Patti educativi per Comunità”, ferma restando naturalmente la disponibilità di adeguate risorse finanziarie. Il Patto educativo di comunità è uno strumento introdotto dal MIUR per cercare di rafforzare l'alleanza scuola – famiglia e anche quella tra scuola e comunità educante. Tra gli obiettivi dei patti educativi vi è quello di prevenire e combattere la povertà educativa, la dispersione scolastica e il fallimento educativo di bambini, bambine, ragazzi e ragazze, attraverso un approccio partecipativo, cooperativo e solidale di tutti gli attori in campo che si impegnano a valorizzare e a mettere a sistema tutte le esperienze e tutte le risorse del territorio. La comunità viene pertanto concepita come una “comunità educante” e pertanto capace di assumere i percorsi di crescita dei propri piccoli cittadini come una propria responsabilità, uscendo dalla logica meramente assistenzialistica per costruire una cittadinanza finalmente attiva ed effettivamente partecipe del bene comune. I “Patti” danno applicazione ai principi costituzionali di solidarietà (art. 2), comunanza di interessi (art. 43) e sussidiarietà orizzontale (art. 118 comma 4) e sono volti pertanto a costruire alleanze educative, civili e sociali di cui la scuola risulta essere il perno centrale, ma non l'unico attore. A ben vedere inoltre, i “Patti” altro non sono che libere intese sottoscritte fra cittadini (singoli o associati) e Amministrazioni, perlopiù comunali, per la realizzazione di collaborazioni volte alla promozione dell'interesse generale che, nel caso di specie, ruota intorno alla scuola e all'educazione scolastica.

I Patti di comunità

Più nel dettaglio, il “Piano Scuola 2020-2021” fornisce alcuni ambiti possibili di realizzazione di “Patti di comunità” fra i quali: favorire la messa a disposizione di altre strutture o spazi come parchi, teatri, biblioteche, cinema, musei, al fine di potervi svolgere attività didattiche complementari a quelle tradizionali; sostenere la costruzione di collaborazioni con soggetti territoriali che possano concorrere all'arricchimento dell'offerta educativa. Si tratta dunque di sollecitare la comunità territoriale a prendersi cura della propria scuola, riconoscendola come un proprio “bene assoluto.” Il “saper lavorare insieme per la ripartenza” è stato dunque il principio cardine su cui si sono basati gli esperti promuovendo l'idea che il perno della scuola siano i patti educativi di comunità.

In tal senso, un esempio virtuoso che possiamo portare è il “Patto di Comunità” che si è creato nella città di Napoli, a cui hanno aderito diversi quartieri della città. Il Patto in questione si basa su attività di confronto e programmazione costante con le scuole, docenti e famiglie, per la co – progettazione e co – gestione di attività tese a sostenere le studentesse e gli studenti più fragili, attraverso interventi di supporto allo studio e all'apprendimento. Gli accordi prevedono l'apertura di spazi attrezzati per poter seguire la didattica a distanza dedicati agli alunni che per condizioni personali, rischiano di non potervi accedere in modo adeguato. In accordo con le scuole, è previsto si possa organizzare la co – presenza di educatori e docenti nelle piattaforme usate per la didattica a distanza e percorsi

laboratoriali sui temi quali competenze digitali, cittadinanza e partecipazione, radio, arte, teatro e cinema.

Ulteriori esempi di "Patti educativi di Comunità" stanno prendendo piede rapidamente in varie realtà territoriali:

- Trento: fin da giugno 2020 la provincia autonoma di Trento aveva approvato un "Piano di formazione straordinaria per il personale scolastico", con l'obiettivo di gestire l'emergenza nel breve periodo, ma pensando comunque allo sviluppo professionale nel lungo periodo. Il Piano, affidato all'Istituto provinciale per la ricerca e la sperimentazione educativa (IPRASE), prevedeva, fra l'altro di formare il personale a nuove opportunità di collaborazione con gli Enti locali e il territorio attraverso i "Patti educativi" in cui si definiscono gli obiettivi condivisi, i reciproci impegni e si concorda ciò che ogni attore mette a disposizione: tempo, capitale umano, spazi, strumenti, risorse economiche, conoscenze.
- Emilia Romagna: In una nota dell'Ufficio Scolastico Regionale Emilia Romagna del 19 agosto 2020, vengono offerte informazioni utili sono cosa siano i "Patti educativi di comunità" a cosa servano, come si costruiscono e soprattutto quale debba essere e dovrà essere il ruolo della scuola nel breve e nel lungo periodo, segnalando un'ampia sitografia di approfondimento.
- Torino: anche il Comune di Torino rappresenta ad ora un ente virtuoso da questo punto di vista grazie alla sottoscrizione di ben 35 "Patti di Comunità" che arricchiscono con vari progetti e attività, l'offerta formativa delle scuole. Attraverso un'apposita Conferenza di Servizi, l'Assessorato all'Istruzione ha promosso e coordinato il lavoro con Enti e Agenzie formative, associazioni e scuole, giungendo alla definizione di un "Documento Quadro" e successivamente alla sottoscrizione di accordi specifici.

Il Decreto agosto e l'edilizia scolastica

Il Decreto Legge 104 del 14 agosto 2020 (c.d. "Decreto agosto"), all'art. 32, intitolato "Misure per l'edilizia scolastica, per i patti di comunità, e per l'adeguamento dell'attività didattica per l'anno scolastico" prevede l'assegnazione di specifiche risorse. Al comma 1 si legge che il fondo di cui all'articolo 235 del Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34, viene incrementato di 400 milioni di euro per l'anno 2020 e di 600 milioni per l'anno 2021. Al secondo comma dell'art. 32 si legge che quota parte dell'incremento di cui al comma 1, pari a 32 milioni di euro nell'anno 2020 e a 48 milioni di euro nell'anno 2021, è destinata: a) al trasferimento di risorse agli enti titolari delle competenze relative all'edilizia scolastica ai sensi della legge 11 gennaio 1996, n. 23 ai fini dell'acquisizione in affitto o con le altre modalità previste dalla legislazione vigente, inclusi l'acquisto, il leasing o il noleggio di strutture temporanee, di ulteriori spazi da destinare all'attività didattica nell'anno scolastico 2020/2021, nonché delle spese derivanti dalla conduzione di tali spazi e del loro adattamento alle esigenze didattiche; b) alla assegnazione di risorse agli uffici scolastici regionali per il sostegno finanziario ai patti di comunità. Per la predetta finalità, nel corso dell'anno scolastico 2020/2021, le istituzioni scolastiche stipulano accordi con gli enti locali contestualmente a specifici patti di comunità, di collaborazione, anche con le istituzioni culturali,

sportive e del terzo settore, o ai piani di zona, opportunamente integrati, di cui all'articolo 19 della legge 8 novembre 2000, n. 328, al fine di ampliare la permanenza a scuola degli allievi, alternando attività didattica ad attività ludico-ricreativa, di approfondimento culturale, artistico, coreutico, musicale e motorio – sportivo, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 1, comma 7, della legge 13 luglio 2015, n. 107.

Del sopracitato Decreto agosto, da citare è anche l'articolo 21 "Rideterminazione dei limiti di spesa per Bonus Baby sitter e lavoratori domestici". I benefici economici vengono riconosciuti ora nel limite di 236,6 milioni di euro (non più 67,6 milioni di euro come invece stabilito dal Decreto Cura Italia).

2.6 I provvedimenti della seconda fase tra scuola e organizzazione familiare

I Decreti Legge, i Decreti Ministeriali attuativi e i Decreti del Presidente del Consiglio intervenuti successivamente, per la parte oggetto del nostro studio, sono stati incentrati perlopiù sulla necessità di far ripartire le scuole in totale sicurezza e sono stati volti alla organizzazione del personale scolastico, alla pulizia degli ambienti scolastici, alla formazione del personale, alla predisposizione di sistemi di rilevazione con apposite guide operative che consentissero di raccogliere ed aggiornare i vari fabbisogni per supportare le istituzioni scolastiche in relazione alla strumentazione tecnologica e alla connettività. Il fine è stato quello di assicurare a ogni alunno gli strumenti necessari per garantire, in qualsiasi condizione, il diritto allo studio, alla ripartizione delle risorse da destinare alle misure per la ripresa dell'attività didattica in presenza per l'anno scolastico 2020/2021 nel rispetto delle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, alla individuazione delle modalità operative per la gestione dei casi sospetti o dei focolai all'interno delle classi di ogni ordine e grado, servizi educativi per l'infanzia compresi. I decreti hanno anche ridefinito i provvedimenti a sostegno delle famiglie e dei genitori lavoratori.

Con Decreto Legge 111 dell'8 settembre 2020, sono state adottate altre disposizioni urgenti per far fronte a indifferibili esigenze finanziarie e di sostegno per l'avvio dell'anno scolastico, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19. In particolare all'articolo 2, disposizioni in materia di trasporto scolastico, si stabilisce che al fine di consentire l'erogazione dei servizi di trasporto scolastico, in conformità con le misure di contenimento dalla diffusione da Covid-19, le risorse stanziare dall'art. 39 ("Incremento Fondo per l'esercizio delle funzioni degli Enti Locali") del Decreto agosto, possono essere utilizzate dai comuni, nel limite complessivo di 150 milioni per il finanziamento dei servizi del trasporto scolastico aggiuntivi. All'articolo 5 "Lavoro agile e congedo straordinario per i genitori durante il periodo di quarantena obbligatoria del figlio convivente per contatti scolastici", si stabilisce che un genitore lavoratore dipendente può svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile per tutto o parte del periodo corrispondente alla durata della quarantena del figlio convivente, minore di anni 14, disposta dal Dipartimento di prevenzione della ASL territorialmente competente a seguito di contatto verificatosi all'interno del plesso scolastico. Nelle sole ipotesi in cui la prestazione lavorativa possa essere svolta in modalità agile e comunque in alternativa alla precedente citata misura, uno dei genitori alternativamente

all'altro, può astenersi dal lavoro per tutto o parte del periodo corrispondente alla durata della quarantena del figlio minore di anni 14. Si stabilisce inoltre che per i periodi di congedo fruiti, è riconosciuta, in luogo della retribuzione, un'indennità pari al 50% della retribuzione stessa. Per i giorni in cui uno dei genitori fruisce delle precedenti misure, l'altro genitore non può beneficiare delle misure stesse. Il beneficio, che può essere riconosciuto entro il 31 dicembre 2020, è riconosciuto nel limite di spesa di 50 milioni di euro.

Contemporaneamente è stato adottato il DPCM del 7 settembre 2020 "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19". In preparazione dell'inizio della scuola, vengono adottati, tra gli altri, gli Allegati B "Linee Guida per il trasporto scolastico dedicato" e l'Allegato D "Indicazioni operative per la gestione dei focolai di Sars-Cov-2 nelle scuole e nei servizi educativi dell'infanzia". Il primo allegato ha dato indicazioni specifiche per il trasporto scolastico, demandando parte della gestione corretta del medesimo, e in linea con le disposizioni igienico sanitarie impartite dal Ministero della Sanità, alla responsabilità genitoriale (come ad es. precedente misurazione della temperatura corporea prima della salita sul mezzo di trasporto, l'assoluto divieto di far salire sul mezzo di trasporto dedicato gli studenti nel caso in cui siano stati in contatto diretto con persone affette da infezione Covid-19 nei quattordici giorni precedenti la salita sul mezzo di trasporto). Parte della gestione viene invece attribuita al gestore del mezzo di trasporto il quale deve assicurarsi di igienizzare, sanificare e disinfettare il mezzo di trasporto almeno una volta al giorno, assicurare un'aerazione naturale continua, assicurarsi che tutti i passeggeri indossino correttamente la mascherina. Inoltre la distribuzione degli alunni a bordo deve garantire un coefficiente di riempimento non superiore all'80% dei posti consentiti. Il secondo allegato, realizzato dal Ministero della Salute e dal Ministero dell'Istruzione in collaborazione con l'Istituto Superiore di Sanità, cerca invece di dare risposte e indicazioni precise su come gestire eventuali casi di ipotetico Covid-19 all'interno delle classi,

L'entrata nella seconda fase della pandemia viene sancita dal Consiglio dei Ministri, in data 7 ottobre 2020 con la deliberazione della proroga dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili. Considerata la curva epidemiologica del periodo in esame, si notava infatti un peggioramento della tendenza, con le scuole che ormai avevano ripreso l'attività didattica a pieno ritmo. Il Governo ha dovuto ripensare nuovamente alla scuola e alla sua organizzazione in quanto sebbene le misure adottate fino a quel momento avessero consentito un controllo ragionevolmente efficace dell'infezione, l'esame dei dati epidemiologici ha dimostrato che persistesse comunque una seria trasmissione del virus e che pertanto l'emergenza non poteva ritenersi affatto conclusa. L'emergenza è stata quindi prorogata al 31 gennaio 2021.

Per quanto riguarda le scuole, il successivo DPCM del 18 ottobre 2020 ha inserito quindi l'articolo 1 comma 6, che prevede che, fermo restando che l'attività didattica ed educativa per il primo ciclo di istruzione e per i servizi educativi per l'infanzia continua a svolgersi in presenza, per contrastare la

diffusione del contagio, previa comunicazione al Ministero dell'Istruzione da parte delle autorità regionali, locali o sanitarie delle situazioni critiche e di particolare rischio riferite agli specifici contesti territoriali, le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado adottano forme flessibili nell'organizzazione dell'attività didattica (ai sensi anche degli articoli 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999 n. 275). Si indica quindi l'incremento del ricorso alla didattica digitale integrata, che rimane complementare alla didattica in presenza, modulando ulteriormente la gestione degli orari di ingresso e di uscita degli alunni, anche attraverso l'eventuale utilizzo di turni pomeridiani e disponendo che l'ingresso non avvenga in ogni caso prima delle 9,00.

2.7 I bisogni di socialità dei bambini e delle bambine

Il DPCM del 18 ottobre 2020 contiene anche l'Allegato 1 intitolato "Linee guida per la gestione in sicurezza di opportunità organizzate di socialità e gioco per bambini e adolescenti nella fase 2 dell'emergenza Covid-19" nel quale si legge che "sebbene le esigenze di garantire condizioni di sicurezza e di salute per la popolazione abbiano positivamente giustificato i provvedimenti restrittivi di cui sopra, una delle conseguenze degli stessi è stata quella di incidere fortemente su quelle condizioni di ordinario benessere dei bambini e degli adolescenti che si legano strettamente ad alcuni diritti fondamentali, come quelli dell'incontro sociale fra pari, del gioco e dell'educazione". Sia durante che dopo il *lockdown*, gli adolescenti, i bambini, le bambine, i giovani, hanno infatti subito un notevole peggioramento della qualità della loro vita per il venir meno proprio di quei cardini su cui si basava la quotidianità di tutti e di ciascuno ovvero la scuola, l'incontro tra coetanei, il momento dei giochi, dell'apprendimento, dell'educazione, dello sport. Tale considerazione è stata con il tempo suffragata da numerosi studi eseguiti all'uopo e da rapporti emersi da alcune tra le associazioni più importanti tra cui "Save the Children" il cui Rapporto, pubblicato a ottobre e intitolato "L'impatto della pandemia sui bambini e sugli adolescenti in Italia e nel mondo" ha evidenziato che il confinamento imposto nei mesi di *lockdown* e nei mesi seguenti, ha mostrato un lato molto duro dal punto di vista socioeconomico della crisi sanitaria che ha messo in evidenza che più di 4 famiglie su 10 con bambini tra gli 8 e i 17 anni nel nostro Paese hanno visto ridursi le risorse economiche a causa del Coronavirus, il 44,7% ha dovuto tagliare le spese alimentari, mentre una su tre ha dovuto rimandare il pagamento delle bollette e una su quattro anche quello dell'affitto o del mutuo. In Italia inoltre i mesi che hanno segnato il *lockdown* e la necessità di far ricorso alla didattica a distanza, hanno dal canto loro messo in evidenza il divario nell'accesso a internet e alle nuove tecnologie per i ragazzi che vivono nelle periferie più svantaggiate. Dal citato rapporto è emerso che uno studente su 8 non ha un laptop e che più di due minorenni su cinque vivono in case prive di spazi adeguati per studiare. Fattori, questi, che rischiano di aggravare ulteriormente il tasso di dispersione scolastica.

Richiami ad azioni attente ai bisogni dei più piccoli sono venuti anche dai risultati di un'indagine realizzata dall'Istituto Gaslini di Genova sull'impatto psicologico della pandemia sulle famiglie in Italia. Lo studio, condotto su 6800 persone in tutta Italia, di cui quasi la metà con figli minorenni a carico, ha mostrato che la situazione di isolamento ha determinato condizioni di

stress con ripercussioni non solo sulla salute fisica, ma anche su quella emozionale – psichica sia dei genitori che dei figli. “I disturbi più frequenti, si legge nel rapporto, registrati nei bambini sotto i 6 anni, sono stati l'aumento di irritabilità, i disturbi del sonno e i disturbi di ansia. Mentre nei bambini e ragazzi dai 6 ai 18 anni è prevalsa una sensazione di mancanza di aria e una significativa alterazione del ritmo del sonno, oltre che un'aumentata instabilità emotiva con irritabilità e cambiamenti nel tono dell'umore. L'interessante analisi ha inoltre messo alla luce che il livello di gravità di comportamenti disfunzionale degli under 18 è statisticamente associato soprattutto al grado di malessere dei propri genitori. Questo significa che all'aumentare dei sintomi di stress causati dall'emergenza da Coronavirus, nei genitori (disturbi di ansia e dell'umore, del sonno, consumo di farmaci ansiolitici) aumentano i disturbi comportamentali e della sfera emotiva dei bambini e degli adolescenti.

Alla luce degli studi pur sommariamente sopra richiamati, le linee guida contenute nell'Allegato 1 del DPCM 18 ottobre 2020 (realizzato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche della famiglia), hanno avuto l'obiettivo di individuare orientamenti e proposte per realizzare opportunità organizzate di socialità e gioco per bambini e adolescenti contenendo il rischio di contagio epidemiologico e che fossero comunque in grado di rispondere adeguatamente all'emergenza anche di tipo sociale (così come emersa dai sopracitati studi) riscontrata anche nella fascia di età più bassa della nostra popolazione: il documento, suddiviso in due sezioni, individua alcuni punti di riferimento trasversali rispetto alle attività prospettate nelle sezioni stesse:

- centratura sulla qualità della relazione interpersonale mediante il rapporto individuale adulto – bambino, nel caso di bambini di età inferiore a tre anni e mediante l'organizzazione delle attività in piccoli gruppi nel caso di adolescenti evitando contatti tra gruppi diversi.
- attenta organizzazione degli spazi più idonei e sicuri, privilegiando quelli esterni
- attenzione particolare agli aspetti igienici e di pulizia al fine di ridurre i rischi tramite protocolli di sicurezza adeguati

Con tali premesse e finalità generali, le linee guida hanno cercato di regolamentare in particolare le aperture di parchi, di giardini pubblici e delle aree gioco per la frequentazione da parte dei bambini, anche di età inferiore ai tre anni e degli adolescenti nonché regolamentare le attività ludico ricreative, di educazione non formale e di attività sperimentali di educazione all'aperto.

Il semilockdown e la scuola

Nel mese di ottobre 2020, considerato l'evolversi della situazione epidemiologica e l'incremento dei casi sul territorio nazionale nonché le dimensioni sovranazionali del fenomeno epidemico e l'interessamento di più ambiti, si è reso necessario introdurre misure volte a garantire uniformità nell'attuazione dei programmi di profilassi elaborati in sede internazionale ed europea. Le stesse indicazioni del comitato tecnico scientifico condividono la necessità di potenziare le azioni di contenimento e di mitigazione indispensabili a limitare la circolazione del virus prima del possibile ulteriore

peggioramento (come si legge in particolare dai verbali 119 del 18 ottobre e 121 del 24 ottobre 2020 del Comitato tecnico scientifico presso la Protezione civile). Più nello specifico, il Comitato tecnico scientifico raccomanda, in ordine alle attività lavorative, che esse siano attuate anche mediante attività di lavoro agile ove possano essere svolte presso il proprio domicilio e raccomanda che siano altresì incentivate le ferie e i congedi retribuiti per i dipendenti (nonché gli altri strumenti previsti dalla contrattazione collettiva).

Il 24 ottobre 2020 è stato pertanto sottoscritto il DPCM "Ulteriori disposizioni attuative del Decreto Legge 25 Marzo 2020, n. 19 e del Decreto Legge 16 maggio 2020, n. 33" che ha introdotto il c.d. "semi *lockdown*" fino al 24 novembre 2020. Per quanto riguarda le scuole, all'articolo 1 comma lettera s) si legge che ferma restando l'attività didattica ed educativa per il primo ciclo di istruzione e per i servizi educativi per l'infanzia che continua a svolgersi in presenza, per contrastare la diffusione del contagio, previa comunicazione al Ministero dell'Istruzione da parte delle autorità regionali, locali o sanitarie delle situazioni critiche e di particolare rischio riferite a specifici contesti territoriali, le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado adottano forme flessibili nell'organizzazione dell'attività didattica. Si prescrive un ulteriore incremento del ricorso alla didattica digitale integrata per una quota pari almeno al 75% delle attività, modulando ulteriormente la gestione degli orari di ingresso e di uscita degli alunni anche attraverso l'utilizzo di turni pomeridiani e disponendo che l'ingresso non avvenga prima delle 9,00. Si prevede altresì che gli enti gestori provvedano ad assicurare la pulizia degli ambienti e gli adempimenti amministrativi e contabili concernenti i servizi educativi per l'infanzia. L'Ente proprietario dell'immobile può autorizzare l'Ente gestore (in accordo con le istituzioni scolastiche) ad utilizzarne gli spazi per l'organizzazione e lo svolgimento delle attività ludiche, ricreative ed educative non scolastiche né formali, senza pregiudizio alcuno per le attività delle istituzioni scolastiche medesime. Le attività dovranno essere svolte con l'ausilio del personale qualificato e con obbligo a carico dei gestori di adottare appositi protocolli di sicurezza conformi alle linee guida di cui all'Allegato 8. Alle medesime condizioni possono essere utilizzati anche centri sportivi pubblici o privati.

È alla luce del peggioramento epidemiologico e dell'incremento obbligato alla didattica digitale integrata, che il Governo ha avvertito urgente la necessità di assicurare la connettività per l'accesso alla didattica digitale da parte degli studenti meno abbienti attraverso il supporto ai costi necessari per la connettività. Con Decreto del Ministero dell'Istruzione n. 151 del 27 ottobre, rilevata la disponibilità in termini di competenza e di cassa di euro 3.659.702,00, si dispone pertanto che possa essere destinata quota parte delle risorse disponibili sul Fondo per il funzionamento delle Istituzioni scolastiche, a valere sul capitolo relativo alle "Spese per l'innovazione digitale e la didattica laboratoriale" del bilancio del Ministero dell'Istruzione. Stante dunque la necessità di dover assegnare quota parte delle suddette risorse alle Istituzioni scolastiche del secondo ciclo che hanno indicato un fabbisogno specifico per dotare gli studenti meno abbienti di connettività, si decide di assegnare tali quote secondo tre fasce di contributi in proporzione al numero degli studenti delle medesime istituzioni scolastiche. Il contributo è erogato a ciascuna istituzione scolastica del secondo ciclo di istruzione in un'unica soluzione ed è soggetto a monitoraggio e rendicontazione secondo

le modalità definite dalla Direzione generale per i fondi strutturali per l'istruzione, l'edilizia scolastica e la scuola digitale.

2.8 Decreti Ristori e altri provvedimenti

Al fine di frenare l'aumento dei contagi causato dalla seconda ondata, con DPCM del 3 novembre 2020 il Paese viene suddiviso in tre distinte aree di criticità, sulla base dei dati elaborati dalla cabina di regia, sentito il Comitato Tecnico scientifico, secondo i vari livelli di rischio. Nel frattempo il Governo ha fornito nuove indicazioni per lo svolgimento dell'attività didattica per le scuole di ogni ordine e grado e adottato interventi volti ad assicurare un tempestivo sostegno economico in favore delle categorie più colpite dalle restrizioni adottando ampi provvedimenti per una portata complessiva di oltre 18 miliardi di euro che prevedono un insieme di misure caratterizzate da modalità di utilizzo ed erogazione semplici, immediate ed il più possibile automatiche.

Contributi a fondo perduto, sospensione di imposte, contributi e versamenti, nuove settimane di cassa integrazione e due ulteriori mesi di Reddito di emergenza, sono fra gli interventi principali adottati dall'esecutivo con i diversi decreti Ristori. Per quanto riguarda gli interventi che qui rilevano, il Decreto Ristori ha stanziato 45,5 milioni di euro per consentire ai genitori lavoratori dipendenti lo svolgimento della prestazione di lavoro in modalità agile per tutto o parte del periodo corrispondente alla durata della quarantena del figlio convivente, minore di anni 16. In caso di figli di età compresa tra i 14 e i 16 anni, i genitori hanno diritto di astenersi dal lavoro senza ricevere né retribuzione né contributi figurativi, con divieto di licenziamento e diritto alla conservazione del posto di lavoro. Questa possibilità viene estesa altresì anche nel caso venga disposta la sospensione dell'attività didattica in presenza per i figli di età inferiore agli anni 16, rispetto ai 14 anni previsti in precedenza. Con il Decreto Ristori Bis, la possibilità di ricorrere al congedo straordinario viene estesa con ulteriori 54,4 milioni di euro a tutti i genitori lavoratori dipendenti delle c.d. "zone rosse" ove sia stata disposta la chiusura delle scuole secondarie di primo grado. Nelle regioni "rosse" inoltre viene concesso un bonus di 1.000 euro per l'acquisto di servizi di baby sitting da utilizzare per prestazioni effettuate nel periodo di sospensione dell'attività didattica a scuola. La fruizione del bonus viene riconosciuta alternativamente ad entrambi i genitori nella sola ipotesi in cui la prestazione lavorativa non possa essere svolta in modalità agile. Questo beneficio viene riconosciuto nel limite di 7,5 milioni di euro per l'anno 2020. Sulla base delle domande pervenute, l'INPS provvede al monitoraggio comunicandone le risultanze al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Successivamente, con l'aggravarsi della situazione epidemiologica, sono stati adottati il DPCM del 3 dicembre 2020 che all'art. 1 lettera s) stabilisce che le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado adottano forme flessibili nell'organizzazione dell'attività didattica, in modo che il 100 per cento delle attività siano svolte tramite il ricorso alla didattica digitale integrata e che, a decorrere dal 7 gennaio 2021, al 75 per cento della popolazione studentesca delle predette istituzioni sia garantita l'attività didattica in presenza. L'attività didattica ed educativa per i servizi educativi per l'infanzia, per la

scuola dell'infanzia e per il primo ciclo di istruzione continua a svolgersi integralmente in presenza. L'Ordinanza del Ministero della Salute del 24 dicembre 2020 è in seguito intervenuta decretando che dal 7 gennaio al 15 gennaio 2021 l'attività didattica in presenza sia garantita al 50 per cento della popolazione studentesca e che la restante parte sia assicurata con la didattica digitale integrata.

Questa continua alternanza relativa alla modalità con cui gli alunni e le alunne hanno potuto seguire le lezioni in presenza o meno, causata dall'incertezza dell'evolversi della situazione epidemiologica, ha progressivamente esteso il ricorso, come si vede, alla didattica digitale integrata (una modalità didattica che integra momenti di insegnamento a distanza, svolti evidentemente su piattaforme digitali ed attività svolte in presenza, in classe o in altri ambienti della scuola). Un mix di stili, una compenetrazione di conoscenze tra aule fisiche e virtuali, nelle scuole di istruzione secondaria in particolare.

2.9 La legge di bilancio n. 178/2020 e il superamento della seconda fase

La legge di bilancio n. 178/2020 "Bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021/2023" ha cercato di porre particolare attenzione alla sanità, sostegno alle imprese, alle famiglie, al mondo del lavoro e prevede importanti riforme come l'assegno unico per i figli con un programma di investimenti di oltre 50 miliardi in 15 anni (a cui dovranno aggiungersi le misure del Recovery Plan). Una manovra espansiva da quasi 40 miliardi di cui 24 miliardi derivanti dagli interventi previsti dalla legge di bilancio stesso e oltre 15 miliardi derivanti dall'impiego delle risorse previste nel programma next Generation EU con l'obiettivo di dare un forte impulso alla ripresa economica duramente colpita dalla pandemia.

Per quanto riguarda la scuola, viene finanziata con circa un miliardo l'assunzione di 25.000 insegnanti di sostegno, viene avviato un piano di assunzioni per gli asili nido complementare al piano di costruzione di nuovi asili che sarà finanziato con il Next Generation UE e alla gratuità per la maggioranza delle famiglie già finanziata con la legge di bilancio precedente. Inoltre vengono previste equipe formative territoriali dei docenti che si occupano dell'attuazione del "Piano Nazionale Scuola Digitale" per accelerare i processi di innovazione nelle scuole, promuovere la formazione del personale e potenziare le competenze di studentesse e studenti sulle metodologie didattiche innovative e sulla didattica digitale integrata. A tal fine è autorizzata la spesa pari ad euro 1.446.158 per l'anno 2021, 3.615.396 per l'anno 2022 ed euro 2.169.238 per l'anno 2023.

Per quanto riguarda il lavoro, è istituito un fondo da 5.3 miliardi di euro per finanziare un'ulteriore copertura della Cassa Integrazione Covid fino a marzo e fino a giugno per la Cassa in deroga e l'assegno ordinario, L'accesso alla cassa è gratuito per le imprese e restano vietati i licenziamenti fino al 31 marzo 2021.

Per quanto riguarda l'Istruzione e la cultura, la legge di bilancio programma 3,85 miliardi di euro in stanziamenti di bilancio estesi su 15 anni per l'edilizia scolastica e universitaria. Inoltre, ci sono il rifinanziamento del contributo alle scuole paritarie che accolgono studenti con disabilità, l'importante previsione dell'assegno unico e universale per famiglie con figli, inclusi autonomi e Si rifinanzia il reddito di cittadinanza con circa 4 miliardi di euro complessivi fino al 2029 e quindi 408 milioni l'anno a regime. Viene confermato per il

2021 l'assegno di natalità e viene portata a 10 giorni la durata del congedo di paternità. Sempre in tema famiglia, prosegue l'ampliamento dell'offerta di strutture già cominciato con la manovra del 2020 e che potrà contare sull'incremento delle risorse del Fondo di solidarietà comunale con 100 milioni dal 2022 fino a 300 milioni a regime. Il Recovery Plan rafforzerà questi interventi di Welfare che hanno l'obiettivo di rafforzare la presenza delle donne sul mercato del lavoro, liberandole dai lavori domestici e di cura.

Il lento ritorno a scuola

Successivamente alla Legge di bilancio, e sempre rimanendo in tema didattica, il DPCM 14 gennaio 2021 ha stabilito che dal 18 gennaio le scuole secondarie di secondo grado debbano adottare forme flessibili nell'organizzazione didattica in modo che almeno il 50% e fino a un massimo del 75% agli studenti sia garantita l'attività didattica in presenza. La rimanente parte dell'attività si deve svolgere a distanza. Resta garantita la possibilità di svolgere attività in presenza qualora sia necessario l'uso di laboratori o per garantire l'effettiva inclusione scolastica degli alunni con disabilità o con bisogni educativi speciali. Nei servizi educativi per l'infanzia, nelle scuole dell'infanzia e nel primo ciclo la didattica continua a svolgersi in presenza. Per il contenimento del contagio da Covid-19, resta fermo l'uso dei dispositivi di protezione delle vie respiratorie, eccezion fatta per i bambini di età inferiore ai 6 anni e per i soggetti con patologie e disabilità incompatibili con l'uso delle mascherine. Restano sospesi i viaggi di istruzione, le iniziative di scambio e gemellaggio, le visite guidate, le uscite didattiche. Rispetto allo scenario delineato, da quest'ultimo DPCM si sono peraltro susseguiti provvedimenti regionali specifici che in termini diversi, hanno disposto un più massiccio ricorso per le scuole, alla didattica digitale integrata. Successivamente sono stati introdotti con legge i parametri per la classificazione in zone di rischio. In particolare, il DL 23 febbraio 2021 n. 15, si ricorda che ha disposto l'istituzione di tre zone:

- "Zona bianca", le regioni nei cui territori l'incidenza settimanale dei contagi è inferiore ai 50 casi ogni 100.000 abitanti per tre settimane consecutive e che si collocano in uno scenario di tipo 1, con un livello di rischio basso.
- "Zona arancione", le regioni nei cui territori l'incidenza settimanale dei contagi è superiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti e che si collocano in uno scenario di tipo 2, con un livello di rischio almeno moderato, nonché quelli che in presenza di un'analogha incidenza settimanale di contagi si collocano in uno scenario di tipo 1 con livello di rischio alto
- "Zona rossa" le regioni nei cui territori l'incidenza settimanale dei contagi è superiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti e che si collocano in uno scenario di tipo 3 con livello di rischio almeno moderato
- "Zona gialla" le regioni nei cui territori sono presenti parametri differenti da quelli indicati alle lettere a) b) e c)

Nel prosieguo è intervenuto il DPCM 2 marzo 2021 che per le attività scolastiche ha previsto ulteriori possibilità di ricorso alla didattica a distanza nelle scuole di ogni ordine e grado. Ha previsto che le disposizioni potessero trovare applicazione dal 6 marzo al 6 aprile 2021 e che le scuole secondarie di secondo grado potessero adottare forme flessibili nell'organizzazione didattica in modo che almeno al 50% e fino a un massimo del 75% degli studenti fosse garantita l'attività didattica in presenza. La rimanente parte

dell'attività si svolge a distanza pur rimanendo garantita la possibilità di svolgere attività in presenza qualora sia necessario l'uso di laboratori o per garantire l'effettiva inclusione scolastica degli alunni con disabilità o con bisogni educativi speciali. Nei servizi educativi per l'infanzia, nelle scuole dell'infanzia e nel primo ciclo si conferma che la didattica continui a svolgersi in presenza, Resta sempre fermo l'uso dei dispositivi di protezione individuale. Tuttavia nelle "zone rosse" le attività dei servizi educativi per l'infanzia sono sospese e le attività scolastiche didattiche delle scuole di ogni ordine e grado si svolgono esclusivamente con modalità a distanza.

A garanzia del diritto allo studio, in condizioni di sicurezza, si introduce la previsione che con Ordinanza del Ministero della Salute, d'intesa con il Presidente della Regione interessata in ragione dell'andamento del rischio epidemiologico, può essere in ogni momento prevista, in relazione a specifiche parti del territorio regionale, l'esenzione dell'applicazione di tali misure. Il DPCM in oggetto ha altresì previsto che nelle aree, anche di ambito comunale nelle quali i Presidenti delle Regioni e delle province autonome possono adottare misure stringenti di isolamento in ragione della circolazione di varianti di Covid-19, nonché in tutte le aree regionali o provinciali nelle quali l'incidenza cumulativa settimanale dei contagi sia superiore ai 250 casi ogni 100.000 abitanti, oppure nel caso di motivata ed eccezionale situazione di peggioramento del quadro epidemiologico (c.d. "zone arancione scuro"), gli stessi presidenti di Regione possono sospendere le attività dei servizi educativi per l'infanzia e disporre lo svolgimento delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado con modalità a distanza. Nel testo non è previsto alcun obbligo, anzi il decreto parla di "possibilità" per i presidenti di Regione di imporre la didattica a distanza.

La permanenza della necessità di conciliare cura e lavoro

Con DPCM 13 marzo 2021 il Governo Draghi è intervenuto a disciplinare "Misure urgenti per fronteggiare la diffusione del Covid-19 e interventi di sostegno per lavoratori con figli minori in didattica a distanza o in quarantena". L'Art. 2 disciplina in particolare "Congedi per genitori e bonus baby sitting" stabilendo che il genitore del figlio convivente minore di anni 16 lavoratore dipendente, alternativamente all'altro genitore, può svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile per un periodo corrispondente in tutto o in parte alla durata della sospensione dell'attività didattica in presenza del figlio, alla durata dell'infezione da Covid-19, nonché alla durata della quarantena del figlio. Nelle sole ipotesi in cui la prestazione lavorativa non possa essere svolta in modalità agile, il genitore lavoratore dipendente di figlio convivente minore di anni 14, alternativamente all'altro genitore può astenersi dal lavoro per un periodo corrispondente in tutto in parte alla durata della sospensione dell'attività didattica in presenza del figlio, alla durata dell'infezione da Covid-19 nonché alla durata della quarantena del figlio. Per questo periodo di astensione fruito dal genitore è riconosciuta in luogo della retribuzione, un'indennità pari al 50% della retribuzione stessa. Nel caso di figli di età compresa tra i 14 e i 16 anni, uno dei genitori alternativamente all'altro ha diritto, al ricorrere delle sopra citate condizioni, di astenersi dal lavoro senza corresponsione di retribuzione o indennità né riconoscimento di contribuzione figurativa con divieto di licenziamento e

conservazione del posto di lavoro. I lavoratori iscritti alla gestione separata INPS, i lavoratori autonomi..., possono scegliere la corresponsione di uno o più bonus per l'acquisto di servizi di baby sitting nel limite massimo complessivo di 100 euro settimanali, da utilizzare per prestazioni effettuate per i casi di figlio convivente minore di anni 16. Il bonus viene erogato mediante il libretto di famiglia e viene erogato in alternativa, direttamente al richiedente per la comprovata iscrizione ai centri estivi, ai servizi integrativi per la funzione educativa e ricreativa e ai servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia. La fruizione del bonus per i servizi integrativi per la prima infanzia è incompatibile con la fruizione del bonus asilo nido. Tali benefici sono riconosciuti nel limite di spesa di 282,8 milioni di euro per l'anno 2021. Sulla base delle domande pervenute, l'INPS provvede al monitoraggio. Al fine di garantire la sostituzione del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario delle istituzioni scolastiche che usufruisce di tali benefici, è autorizzata anche la spesa di 10,2 milioni di euro per l'anno 2021.

2.10 Il Decreto Sostegni

Il Decreto Sostegni del 22 marzo 2021, n. 41 ha introdotto un'ulteriore serie di misure tra cui nuovi contributi a fondo perduto, ha prorogato la cassa integrazione Covid legata a doppio filo con il divieto di licenziamento (ha posticipato l'accessibilità alla Cassa Integrazione Covid dal 31 marzo, come previsto dalla legge di bilancio 2021, al 30 giugno 2021 e posticipato altresì la CIG dal 30 giugno come previsto dall'ultima legge di bilancio, al 31 dicembre 2021). Nuove risorse vengono stanziare anche per il Reddito di Emergenza, confermato e modificato in più punti: si prevede, tra le altre cose la proroga di tre mesi, ovvero tre mensilità ulteriori per i mesi di marzo, aprile e maggio 2021. Sempre basandosi sulle risorse dell'ultimo scostamento di bilancio del precedente governo Conte di 32 miliardi di euro, il Decreto Sostegni introduce una serie di novità soprattutto per quanto concerne l'oggetto della presente ricognizione, contenute nel Titolo V "Altre disposizioni urgenti" in base al quale il fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche viene incrementato di 150 milioni nell'anno 2021. Il predetto aumento viene destinato, sulla base delle esigenze delle singole istituzioni scolastiche statali, all'acquisto di dispositivi di protezione e materiale per l'igiene individuale e degli ambienti, nonché di ogni altro materiale di consumo, il cui impiego sia riconducibile all'emergenza epidemiologica da Covid-19; sono indicati specifici servizi professionali per il supporto e l'assistenza psicologica e pedagogica da rivolgere in particolare a studentesse e studenti, oltre che al personale scolastico, in relazione alla prevenzione e al trattamento dei disagi e delle conseguenze derivanti dall'emergenza epidemiologica da Covid-19, servizi medico-sanitari volti a supportare le istituzioni scolastiche nella gestione dell'emergenza epidemiologica, nelle attività inerenti alla somministrazione facoltativa di test diagnostici alla popolazione scolastica di riferimento, all'espletamento delle attività di tracciamento dei contatti nell'ambito dell'indagine epidemiologica, anche allo scopo di svolgere una funzione efficace e tempestiva di raccordo con i Dipartimenti di prevenzione delle Aziende Sanitarie Locali, dispositivi e materiali destinati al potenziamento delle attività di inclusione degli studenti con disabilità, disturbi specifici di apprendimento e altri bisogni educativi speciali. I revisori dei Conti

delle Istituzioni scolastiche provvederanno a svolgere controlli successivi sull'utilizzo di tali risorse finanziarie. L'art. 32 del Decreto Sostegni prevede inoltre che al fine di consentire il completamento del programma di sostegno alla fruizione delle attività didattiche digitali integrate nelle regioni del Mezzogiorno, il Fondo di cui all'art. comma 62 della legge 13 luglio 2015, n. 107 è incrementato per il 2021 di 35 milioni. Anche in questo caso, le risorse vengono destinate all'acquisto di dispositivi e strumenti digitali individuali (anche al fine di assicurare la connettività di rete e di dati illimitata) da concedere in comodato d'uso alle studentesse e agli studenti meno abbienti, nonché per l'utilizzo delle piattaforme digitali per l'apprendimento a distanza.

2.11 In conclusione

Da un'analisi generale e più specifica come qui si è cercato di proporre, si nota come sicuramente molti e abbondanti siano stati i fondi stanziati sia per il supporto alle famiglie, sia per la didattica, (integrata e a distanza) sia per i lavoratori. Molti sono stati gli stanziamenti ipotizzati e attuati dal Governo durante tutto questo anno trascorso in emergenza. Basti pensare agli stanziamenti previsti per i congedi speciali, per i bonus per i servizi di baby sitting, per le risorse investite nei centri estivi. Ma gli studi condotti dalle più importanti associazioni, Save the Children, Unicef, solo per citarne alcune, hanno messo tutti in luce (nonostante le ingenti somme messe a disposizione dai vari Governi, non solo da quello italiano) le enormi difficoltà che hanno comunque vissuto e che tuttora, in piena emergenza, stanno vivendo bambini, adolescenti, ragazzi e loro genitori che non solo non vedono una fine reale dell'emergenza epidemiologica, ma neppure uno sviluppo o una evoluzione da un punto di vista sociale, educativo, economico. Dal momento in cui le attività educative e didattiche sono state sospese, è stato evidente che la famiglia è diventata il perno per la gestione dell'emergenza e la questione della conciliazione famiglia - lavoro forse non è stata del tutto affrontata. Basti pensare alla facilità e la quasi immediatezza con cui si è giunti alla soluzione dello smart working come strumento per conciliare famiglia e lavoro che non lascia ben sperare, soprattutto in considerazione del fatto che uno degli ultimi DPCM lo considera addirittura uno strumento alternativo al congedo straordinario. Se uno dei genitori, ad esempio, richiede l'attivazione dello smart working, avendo figli molto piccoli e quindi trovandosi comunque in grande difficoltà per poter svolgere il proprio lavoro da casa, l'altro genitore non può richiedere il congedo straordinario. Da qui nasce, tra le altre cose, la contraddizione rispetto sia all'obiettivo della conciliazione, che rispetto all'obiettivo della cura la quale, specie se riferita ai bimbi piccoli, richiede adeguate cure e se riferita a adolescenti costretti a casa a seguire la didattica a distanza, un accompagnamento più attivo che sia di effettivo supporto. Un'ulteriore considerazione sta nel fatto anche che il bonus baby sitting è apparso sin da subito limitato sia rispetto al bisogno di conciliazione che rispetto alla cura dei figli. Inoltre il Decreto Legge 13 marzo 2021, n. 30 appare più restrittivo perché destinato ai soli genitori lavoratori dipendenti e al personale dei settori essenziali. Il bonus, preso a sé inoltre, non ha alcun valore educativo e si è rivelato solo parzialmente sufficiente a coprire le esigenze delle famiglie.

SECONDA
SEZIONE

3. I principali interventi assunti a livello regionale in favore dei minori di età: osservazioni preliminari

Nell'intento impellente di arginare la diffusione pandemica da SARS-CoV-2, anche le Autorità regionali sono state indotte ad assumere una serie di misure contingibili e urgenti, divenute numericamente sempre maggiori con l'evolversi della situazione emergenziale, ulteriori rispetto alle prescrizioni governative, talora perfino più stringenti e limitative.

Sicilia, ordinanza 19 marzo 2020, n. 6, *Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica.*

Campania, ordinanza 12 aprile 2020, n. 32, *Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica e dell'art. 3 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19.*

Piemonte, decreto 13 aprile 2020, n. 43, *Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica.*

Basilicata, ordinanza 15 aprile 2020, n. 18, *Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Ordinanza ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 e dell'articolo 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica.*

Trento, ordinanza 15 aprile 2020, n. 211412/1, *Modificazioni, con integrale sostituzione, dell'ordinanza del 13 aprile 2020 recante "Ulteriore ordinanza in tema di misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Disposizioni relative all'esercizio di attività produttive, all'utilizzo dei dispositivi di protezione individuale da parte di utenti e clienti e alla somministrazione di pasti e bevande offerta dagli operatori agrituristici in modalità con consegna a domicilio".*

In un lasso di tempo molto breve sono stati molteplici gli atti delle Regioni che si sono susseguiti velocemente, rendendo non agevole identificare il regime normativo realmente in vigore. Nei paragrafi che seguono sarà tracciato un quadro esemplificativo delle principali tendenze delineatesi, delle principali iniziative prese, dei principali temi oggetto dei provvedimenti regionali in favore dei minori di età.

3.1 Le principali tendenze e soluzioni nelle scelte normative

La modalità operativa adottata – perlomeno inizialmente – a livello nazionale è stata replicata – perlomeno inizialmente – su scala regionale, tant'è che

risulta pressoché assente nelle relative disposizioni emergenziali, e altresì nel lavoro di esegesi delle stesse, l'inserimento di riferimenti specifici alla condizione dell'universo minorile, alla promozione del benessere di un segmento così vulnerabile della popolazione, al punto da lasciare intendere di non averne compreso le necessità e le peculiarità educative e relazionali, ponendo di tal fatta la questione del persistere della dimensione costituzionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nella contingenza della pandemia, avendo considerato tali diritti come non autonomi bensì accessori rispetto a quelli dei loro genitori, sì da tutelarli solo "indirettamente".

Bolzano, ordinanza 26 marzo 2020, n. 14/2020, Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 – sospensione scadenze pagamenti tributi comunali, tariffe comunali, rette delle scuole dell'infanzia, contributi per il servizio di mensa scolastica, compartecipazioni tariffarie per i servizi di assistenza alla prima infanzia, ingiunzioni di pagamento e misure straordinarie in materia di procedimenti e termini amministrativi.

Abruzzo, ordinanza 3 aprile 2020, n. 24, Assistenza socio-sanitaria a pazienti con disturbi dello spettro autistico e loro famiglie: gestione dell'emergenza Covid-19 e dei fattori di stress psichico per le persone con autismo.

Trento, ordinanza 19 aprile 2020, n. 216166/1, Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e disposizioni relative alla riapertura degli esercizi commerciali che vendono al dettaglio abiti per bambini e prodotti di cartoleria.

Valle d'Aosta, delib. GR 29 aprile 2020, n. 316, Approvazione delle disposizioni per l'attuazione della misura "Bonus a favore dei soggetti con figli a carico" di cui all'articolo 10 della legge regionale 5/2020. Prenotazione di spesa.

Sardegna, ordinanza 2 maggio 2020, n. 20, Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemiologica da Covid-19 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica.

Le espressioni di eccezione a siffatta tendenza attestano come sia stato quantomeno posto in discussione l'assunto dell'accessorietà dei diritti dei bambini e degli adolescenti, ripensandoli in un'ottica di autonomia e mettendone in evidenza il carattere di distinzione dalle limitazioni alle quali sono sottoponibili gli adulti, nonché di come si possa quantomeno tentare di modulare «a misura dei cittadini minorenni» le esigenze di tutela dell'incolumità e della salute individuale e collettiva.

Piemonte, delib. GR 20 marzo 2020, n. 3-1140, *Emergenza Covid-19 – Approvazione criteri per il finanziamento di progetti ed interventi di tipo socializzante e ludico-ricreativo a sostegno dei minori accolti in strutture residenziali di cui alla D.G.R. n. 25-5079 del 18/12/2012, realizzati dagli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali del territorio regionale.*

Piemonte, delib. GR 10 aprile 2020, n. 4-1211, *Requisiti strutturali, organizzativi e gestionali delle strutture di accoglienza temporanea per minori soli necessitanti di tutela per la necessaria quarantena da utilizzarsi per la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, individuazione del fabbisogno di strutture e procedure per l'attivazione.*

Lombardia, delib. GR 30 marzo 2020, n. XI/2999, *Pacchetto Famiglia: interventi straordinari per il sostegno alle famiglie – Emergenza Covid-19 e applicazione del Fattore Famiglia Lombardo – Anno 2020.*

Toscana, delib. GR 14 aprile 2020, n. 503, *Emergenza sanitaria Covid-19. Indicazioni per le strutture ed i servizi di prevenzione e contrasto alla violenza.*

Abruzzo, ordinanza 16 aprile 2020, n. 38, *Misure straordinarie per il contrasto ed il contenimento sul territorio regionale della diffusione del virus Covid-19 nell'ambito delle strutture penitenziarie e dei servizi territoriali afferenti alla giustizia minorile della Regione Abruzzo. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica.*

Entrando un po' nel dettaglio dell'analisi dei provvedimenti segnalati nel quadro di cui sopra, si rilevano alcune tra le più significative problematiche attenzionate nel processo di risposte alle esigenze specifiche dei bambini e degli adolescenti avviato a livello regionale nella Fase 1.

I minori di età ospiti di strutture residenziali impossibilitati a ricevere visite da parte dei familiari

La sospensione degli incontri a seguito dell'applicazione delle disposizioni governative è stato il motivo per cui la Regione Piemonte ha assegnato il finanziamento di euro 225.000 agli enti gestori delle funzioni socio-assistenziali per la realizzazione immediata di progettualità «di sollievo» (ossia, interventi di tipo socializzante e ludico-ricreativo) della permanenza dei suddetti minorenni, finalizzate ad assicurarne quanto più possibile il benessere psico-fisico e il mantenimento di regolari ed effettivi contatti con i nuclei familiari di origine e gli adulti di riferimento.

I minori di età soli bisognosi di tutela per lo svolgimento del previsto periodo di quarantena

Alla luce di quanto disposto dalle misure di fronteggiamento della diffusione del nuovo Coronavirus sono emerse difficoltà operative ad accogliere minorenni sia allontanati in esecuzione di provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, sia con genitori interessati da Covid-19 ospedalizzati e rimasti momentaneamente privi di parenti. Per tali motivi, la Regione Piemonte ha individuato urgentemente adeguate modalità per la creazione di un numero

massimo di 5 strutture residenziali temporanee per un totale massimo di 60 posti, ai fini dell'accoglienza e dell'assistenza continuativa sul territorio regionale per tutta la durata dell'emergenza sanitaria da parte dei gestori delle funzioni socio-assistenziali oppure degli enti del terzo settore.

I minori di età ristretti presso le strutture penitenziarie

Sulla scorta delle indicazioni fornite dall'OMS in ordine all'identificazione e alla presa in cura dei casi di Covid-19 nelle carceri e negli altri luoghi di detenzione (quali ambienti chiusi in cui le persone private della libertà vivono in stretta prossimità, esponendosi maggiormente alla probabilità di contrarre e trasmettere infezioni), la Regione Abruzzo ha ordinato l'applicazione sul territorio regionale di uno specifico Modello organizzativo per garantire lo sviluppo di adeguate azioni di prevenzione, contenimento e gestione della situazione emergenziale all'interno delle Strutture penitenziarie e dei Servizi territoriali afferenti alla Giustizia minorile. Trattasi, tuttavia, di un provvedimento che ha guardato soltanto all'aspetto sanitario e non ha interessato anche gli effetti ancora più deleteri sotto il profilo psicologico, come la sensazione di paura, solitudine e separazione dal mondo sentita in modo più deciso dai minorenni detenuti a causa dell'interruzione delle attività didattico-laboratoriali, delle iniziative di animazione e integrazione, nonché dei colloqui con i familiari.

I minori di età coinvolti nella violenza domestica

In considerazione dell'intensificarsi degli episodi di violenza nel contesto familiare durante il periodo pandemico, la Regione Toscana ha approvato il documento predisposto dal Comitato regionale di coordinamento sulla violenza di genere recante Emergenza sanitaria Covid-19. Indicazioni per le strutture di accoglienza e per i servizi di prevenzione e contrasto alla violenza, contenente indicazioni per l'operatività dei Centri antiviolenza e per l'ospitalità in Case rifugio, oltre a indicazioni generali per la messa in sicurezza delle donne vittime di violenza domestica da sole o con figli, ritenendo fondamentale in tal caso avere riguardo ai bisogni di questi ultimi, in quanto già traumatizzati dalla violenza, nello scegliere soluzioni abitative per l'isolamento fiduciario.

I minori di età appartenenti a famiglie in difficoltà economica

Tenuto conto delle numerose spese impreviste che hanno inciso negativamente sul reddito complessivo di non pochi nuclei familiari in conseguenza della sospensione delle attività scolastiche e di alcune attività professionali e lavorative, la Regione Lombardia ha approvato il Pacchetto famiglia contenente misure straordinarie per supportare le famiglie lombarde in difficoltà di liquidità nell'ambito dell'emergenza da Covid-19, fra cui il contributo *e-learning* una tantum pari all'80% delle spese sostenute fino a un massimo di euro 500 per l'acquisto di strumenti tecnologici idonei alla didattica online (*computer* fisso o portatile, o *tablet* con microfono e videocamera) destinato a ogni nucleo familiare con almeno un figlio di età compresa tra 6 anni e minore o uguale a 16 anni.

Dal mosaico di risposte normative alla pandemia si avverte, inoltre, la forte preoccupazione che l'attuale contingenza possa vanificare l'aiuto educativo

(e sociale) alla fascia più debole e povera della popolazione giovanile, facendo cadere gli argini alla dispersione scolastica. Vagliando ancora i provvedimenti adottati in ambito regionale nella Fase 1 – ma anche nella Fase 2 – è dato rilevare, difatti, quali ulteriori destinatari di una speciale attenzione:

I minori di età privati del loro diritto allo studio (con focus sul nesso tra povertà materiale e povertà educativa)

Bolzano, delib. GP 7 aprile 2020, n. 246, *Alunne e alunni delle scuole secondarie di primo e secondo grado e scuole professionali: esenzione dal pagamento delle rette mensili risp. settimanali per vitto e alloggio nei convitti privati nonché convitti provinciali che sono gestiti da terzi.*

Bolzano, delib. GP 12 maggio 2020, n. 327, *Istituzione di un servizio di emergenza per i bambini nelle scuole dell'infanzia e gli alunni e le alunne della scuola primaria (modificata con delibera n. 418 del 16.06.2020).*

Puglia, delib. GR 8 aprile 2020, n. 517, *Misure a seguito dell'emergenza sanitaria da Covid-19 in tema di Diritto allo studio, Sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita sino ai sei anni, Università della Terza età. Istituzione nuovo capitolo di spesa e variazione compensativa bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2020, nell'ambito della stessa Missione-Programma-Titolo (ex art. 51, co. 2, D.Lgs. n. 118/2011).*

Puglia, delib. GR 30 aprile 2020, n. 635, *Emergenza sanitaria da Covid-19, contributi di gestione per le scuole dell'infanzia paritarie. Anticipazione intervento del Piano regionale per il Diritto allo studio 2020, prelievo dal "Fondo di riserva per le spese impreviste" (art. 48, lett. b, D.Lgs. n. 118/2011) e contestuale variazione in termini di competenza e cassa.*

Umbria, delib. GR 25 marzo 2020, n. 214, *Emergenza Covid-19. Sostegno alla didattica a distanza.*

Umbria, delib. GR 8 maggio 2020, n. 344, *Emergenza Covid-19. Sostegno alla didattica a distanza nel sistema dell'Istruzione e Formazione professionale (LR 30/2013 e s. m. e i.).*

Preso atto che, nelle circostanze di emergenza, sono stati sospesi sull'intero territorio nazionale i servizi educativi all'infanzia e le attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado, la Regione Puglia ha ritenuto opportuno utilizzare una somma pari a euro 2.000.000 per finanziare alle Istituzioni scolastiche pugliesi interventi finalizzati a garantire il diritto allo studio attraverso sia il sostegno alla DAD a beneficio degli studenti inseriti nel sistema scolastico e appartenenti a famiglie in condizione di maggiore fragilità economica, sia la fornitura di strumenti informatici per la fruizione delle piattaforme per l'apprendimento a distanza, nonché della necessaria connettività di rete e della relativa assistenza all'utilizzo.

A proposito delle prestazioni didattiche nelle modalità a distanza, la Regione Umbria ha inteso sostenere – con una quota fissa pari a euro 650 e una quota variabile pari a euro 1,35 per alunno iscritto, indirizzate a ogni scuola del territorio regionale primaria e secondaria di I e II grado – gli studenti in difficoltà per insufficienza di dotazioni hardware e/o per carenza di

connessione internet, sì da consentire l'ampliamento della platea di bambini e adolescenti in grado di accedere alla DAD. Sono stati sostenuti anche gli Organismi di formazione professionale, destinatari di finanziamenti per l'attivazione dei percorsi triennali di leFP attivati nell'Anno scolastico 2019/2020, mediante risorse da riservare alle dotazioni specifiche di connessione web e/o alle strumentazioni necessarie allo svolgimento della DAD a favore degli studenti, prevedendo per ciascuno di loro un sostegno economico pari a euro 100.

Dato che l'istruzione è un diritto/dovere a garanzia del pluralismo culturale alimentato dalla qualità delle proposte educative, la Regione Puglia ha preso atto delle segnalazioni evidenziando la crisi senza precedenti che ha messo a dura prova la tenuta del Sistema Scolastico Paritario, e ha assegnato la somma pari a euro 1.100.000 per l'erogazione di contributi di gestione alle scuole paritarie.

Un servizio di emergenza è stato istituito dalla Provincia autonoma di Bolzano per i bambini delle scuole dell'infanzia e per gli alunni frequentanti la scuola primaria – anche coloro i quali, in base alla propria disabilità, sono accompagnati da un collaboratore all'integrazione – fino al termine, rispettivamente, delle attività formative e delle lezioni, e i cui genitori non hanno altro modo di prendersi cura di loro, non hanno l'opportunità di utilizzare modelli di lavoro flessibile o di accedere a modelli di smart working/home office. La Provincia autonoma di Bolzano ha, inoltre, deliberato che, dalla chiusura delle scuole fino alla ripresa regolare delle attività didattiche nell'Anno scolastico 2019/2020, gli alunni delle scuole secondarie di I e II grado, delle scuole professionali, nonché gli apprendisti, che alloggiano in convitti privati e in convitti provinciali gestiti da terzi, avrebbero dovuto pagare solo l'effettivo utilizzo.

Una graduale riduzione delle misure nazionali di contenimento, implicante l'allentamento del *lockdown* con conseguente riapertura di alcune attività e maggiori possibilità di circolazione, si è verificata con il passaggio dalla Fase 1 alla Fase 2 – suddivisa in Fase 2A (transizione iniziale) e Fase 2B (transizione avanzata) –, che ha avuto luogo ove è stato assicurato uno stretto monitoraggio dell'andamento della trasmissione del nuovo Coronavirus. A tale scopo, sono stati individuati alcuni indicatori con valori di soglia e di allerta da monitorare, appunto, a livello nazionale, regionale e locale.

Per l'ingresso nella Fase 2B, ogni singola Regione ha dovuto superare i c.d. «standard minimi di qualità della sorveglianza epidemiologica», vale a dire registrare su scala mensile un trend in miglioramento del 60% di contagiati, ricoverati, pazienti in terapia intensiva, contagiati in isolamento domiciliare. Motivo, questo, per il quale le Regioni non si sono dimostrate molto allineate fra loro, avendo ciascuna emanato apposite ordinanze per vietare o consentire sulla base dell'indice di diffusione del contagio.

In tale contesto, è stata prestata attenzione a:

I minori di età privati del loro diritto al gioco e alla socialità

Marche, DPGR 29 maggio 2020, n. 184, D.P.C.M. 17 maggio 2020 recante *“Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale” - Atto di indirizzo, chiarimenti e disposizioni attuative nel territorio della Regione Marche relativamente alla gestione in sicurezza di opportunità organizzate di socialità e gioco per bambini e adolescenti nella fase 2 dell'emergenza Covid-19.*

Marche, DPGR 12 giugno 2020, n. 194, D.P.C.M. 11 giugno 2020 recante *“Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020 n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 - Atto di indirizzo, chiarimenti e disposizioni attuative nel territorio della Regione Marche relativamente alle “Linee guida per la gestione in sicurezza di opportunità organizzate di socialità e gioco per bambini e adolescenti nella fase 2 dell'emergenza Covid-19: Nuove opportunità per garantire ai bambini ed agli adolescenti l'esercizio del diritto alla socialità e al gioco”.*

Si noti, in proposito, che la finalità perseguita a livello nazionale con il DPCM del 17 maggio 2020 e poi recepita a livello regionale, di ripristinare le condizioni per l'esercizio del diritto al gioco e alla socialità oltre i confini della dimensione domestica e familiare anche in tempo di pandemia – consentendo, appunto, da maggio 2020 l'accesso regolamentato anche dei bambini della fascia 0-3 anni alle aree giochi all'interno di parchi, ville e giardini pubblici – è strettamente interconnessa alle problematiche inerenti la ripresa da parte dei genitori delle proprie attività di lavoro.

Come da disposizione governativa, nel richiesto rispetto scrupoloso di regole e precauzioni, con il passaggio alla Fase 3 a decorrere dal 15 giugno 2020 – fatta salva la possibilità per le Regioni e le Province autonome di stabilire una data anticipata o posticipata, coerentemente con l'andamento della situazione epidemiologica nel proprio territorio – è stato consentito, inoltre, l'accesso dei minori di età a luoghi destinati allo svolgimento di attività ludiche, ricreative ed educative, anche non formali, al chiuso o all'aria aperta con l'ausilio di operatori cui affidarli in custodia e con l'obbligo di adottare appositi protocolli di sicurezza.

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome n. 20/96/CR1/COV19 ha adottato, in data 11 giugno 2020, le Linee guida per la riapertura delle

Attività Economiche e Produttive, documento richiamato dai DPCM quale cornice di riferimento per le imprese in questa fase di gestione dell'emergenza da Covid-19: tra le attività interessate figurano proprio le aree giochi per bambini. Non solo: anche il quadro normativo nelle singole Regioni è stato integrato e modificato ancora con l'adozione di ulteriori provvedimenti (principalmente consistenti nell'adozione di protocolli e linee guida), calibrati sull'andamento della situazione epidemiologica giustificativa delle riaperture disposte.

Umbria, ordinanza 5 giugno 2020, n. 30, *Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 – Riavvio a decorrere dal 15 giugno 2020 di attività attualmente sospese.*

Trento, delib. GP 3 giugno 2020, n. 741, *Approvazione delle "Linee guida della Provincia autonoma di Trento per la gestione in sicurezza dei servizi conciliativi ed estivi 2020 per bambini e adolescenti".*

Puglia, ordinanza 12 giugno 2020, n. 259, d.P.C.M. 11 giugno 2020 - *Riapertura a partire dal 15 giugno di aree giochi attrezzate per bambini; wedding e ricevimenti per eventi; attività formative in presenza; sale slot, sale giochi e sale scommesse; attività di intrattenimento danzante all'aperto, dal 22 giugno delle attività ludico-ricreative ed educative-sperimentali per la prima infanzia (3-36 mesi); delle attività ludico-ricreative di educazione non formale e attività sperimentali di educazione all'aperto "outdoor education" per bambini e adolescenti di età 3-17 anni; dei campi estivi e ripresa dal 25 giugno dello svolgimento degli sport di contatto. Approvazione Linee guida regionali contenenti le misure idonee a prevenire o ridurre il rischio di contagio per le attività oggetto di riapertura.*

Valle d'Aosta, delib. GR, 12 giugno 2020, n. 495, *Approvazione del protocollo di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 in relazione allo svolgimento in sicurezza delle attività dei centri estivi. Integrazione del protocollo per lo svolgimento in sicurezza dell'attività dei rifugi alpini di cui all'Allegato A della DGR 463/2020. Presa d'atto delle linee guida per la riapertura delle attività economiche, produttive e ricreative aggiornate e integrate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 9 giugno 2020. Allegato A, Protocollo di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 in relazione alle procedure e modalità operative per la gestione in sicurezza di attività e servizi ludici, ricreativi ed educativi rivolti all'infanzia e all'adolescenza.*

Emilia Romagna, DPGR 15 giugno 2020, n. 111, *Ulteriore ordinanza ai sensi dell'articolo 32 della Legge 23 dicembre 1978, n. 833 in tema di misure per la gestione dell'emergenza sanitaria legata alla diffusione della sindrome da Covid-19. Disposizioni in merito alle attività estive fascia 9-36 mesi.*

Ed ecco che la Regione Umbria ha autorizzato il riavvio delle attività ludico-ricreative – centri estivi – per i bambini di età superiore ai 3 anni e per gli adolescenti, secondo un progetto elaborato dal soggetto gestore, con l'adozione delle opportune misure e la responsabilizzazione delle famiglie, e utilizzando le potenzialità di accoglienza di spazi per l'infanzia delle scuole, degli oratori o di altri ambienti simili. Nel rispetto delle indicazioni tecniche

operative definite dalle linee guida regionali contenenti i protocolli di sicurezza predisposti in conformità alle linee guida del Dipartimento per le politiche della famiglia, la Regione Puglia ha disposto la riapertura delle aree giochi attrezzate per bambini a decorrere dal 15 giugno 2020, nonché delle attività ludico-ricreative ed educative-sperimentali per la prima infanzia (3-36 mesi), delle attività ludico-ricreative di educazione non formale e sperimentali di educazione all'aperto (outdoor education) per bambini e adolescenti di età 3-17 anni, e dei campi estivi a decorrere dal 22 giugno 2020.

Analogamente, la Regione Emilia-Romagna ha ordinato la ripresa delle attività estive per i bambini di età inferiore ai 3 anni a far data dal 22 giugno 2020, secondo le disposizioni dettate dal Protocollo regionale per avvio di attività estive specificamente dedicate a bambine e bambini dai 9 ai 36 mesi di età, così come delle attività dei soggiorni di vacanza, dei servizi residenziali in strutture che ospitano una o più comunità di ragazzi tra i 3 e i 17 anni, dei soggiorni in campeggio e quelli che utilizzano strutture fisse ricettive idonee a offrire ospitalità, pernottamento e soggiorno temporaneo a gruppi (c.d. «soggiorno in accantonamento») a far data dal 4 luglio 2020.

Parimenti, la Regione Valle d'Aosta ha ritenuto necessario approvare il Protocollo di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 in relazione alle procedure e modalità operative per la gestione in sicurezza di attività e servizi ludici, ricreativi ed educativi rivolti all'infanzia e all'adolescenza, perseguendo la finalità di garantire a tutti i bambini e gli adolescenti il diritto al gioco e alla socialità attraverso attività e servizi che si svolgono in luoghi aperti (parchi, giardini pubblici), nonché organizzati in spazi "misti" o a domicilio, oltre a una risposta alle famiglie in merito alla problematica della conciliazione tra attività di cura e di lavoro.

Similmente, la Provincia autonoma di Trento ha approvato le Linee guida per la gestione in sicurezza dei servizi conciliativi ed estivi 2020 per bambini e adolescenti, rilevata la necessità di favorire, seppure in modalità graduale e regolamentata, la ripresa della socialità e, in generale, delle attività volte allo sviluppo e alla crescita armoniosa di bambini e ragazzi, offrendo contestualmente alle famiglie servizi di conciliazione tra tempi di cura familiare e attività lavorativa con l'avvio delle sole attività diurne e senza pernottamento a decorrere dal 15 giugno 2020.

Anche i servizi socio-educativi per l'infanzia e l'adolescenza figurano tra le attività la cui ripresa in presenza è stata condizionata al rispetto di linee di indirizzo specifiche e protocolli sulla sicurezza predisposti seguendo i criteri e i principi progressivamente declinati a livello statale, così come sulla scorta della normativa regionale via via succedutasi, nonché delle evidenze scientifiche disponibili, ai fini del contrasto e del contenimento della diffusione del nuovo Coronavirus così da minimizzare quanto più possibile le probabilità di trasmissione in un ambito in cui la gestione della sicurezza è resa notevolmente critica e delicata dalla particolarità dei rapporti e delle relazioni interpersonali.

Trento, delib. GP 14 luglio 2020, n. 739, *Emergenza sanitaria Covid-19 - adozione dei Protocolli predisposti in seno al Comitato di Coordinamento in materia di Salute e Sicurezza sul Lavoro della Provincia autonoma di Trento e finalizzati alla riapertura dei servizi socio educativi pubblici e privati per la prima infanzia e delle scuole dell'infanzia provinciali, equiparate e paritarie, nonché dei Protocolli nell'ambito della attività delle biblioteche, dei musei e delle aziende in generale.*

Veneto, ordinanza 13 agosto 2020, n. 84, *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da virus Covid-19. Ulteriori disposizioni. Allegato 3: Emergenza Covid-19. Linee di indirizzo per la riapertura dei servizi per l'infanzia 0-6 anni. Interventi e misure di sicurezza per la prevenzione e il contenimento della diffusione di SARS-CoV-2.*

Valle D'Aosta, delib. GR 28 agosto 2020, n. 852, *Sostituzione del protocollo di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 in relazione alle procedure e modalità operative per la ripartenza delle attività in presenza e gestione in sicurezza dei servizi socio-educativi per la prima infanzia con riferimento alla fascia di età 3-36 mesi, di cui all'Allegato A della DGR 607/2020.*

Le misure restrittive adottate a inizio pandemia hanno implicato, tra l'altro, la sospensione delle attività dei centri semiresidenziali (centri diurni), dei centri socio-occupazionali e dei servizi socio-sanitari-assistenziali per i disabili, con serie implicazioni sul loro benessere psico-fisico. La fase del ripristino della situazione quo ante richiede, pertanto, l'adozione di provvedimenti che interessino anche la fascia particolarmente vulnerabile della popolazione minorile rappresentata da:

I minori di età con disabilità e/o con disturbi psico-socio-relazionali

Piemonte, delib. GR 19 giugno 2020, n. 38-1563, *Approvazione Piano territoriale regionale per la riattivazione delle strutture semiresidenziali e delle attività educative territoriali/domiciliari, ivi comprese quelle per persone con disabilità e minori con problematiche psico-socio-relazionali di cui all'art. 9 del D.P.C.M. 11 giugno 2020.*

Marche, delib. GR 13 luglio 2020, n. 895, *Emergenza Covid-19 – Criteri per l'attuazione degli interventi relativi all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali - a.s. 2020/2021.*

Reputando opportuno promuovere la migliore presa in carico possibile delle persone con disabilità e dei minorenni con problematiche psico-socio-relazionali in tale fase di emergenza e in piena osservanza delle misure di tutela della salute individuale e collettiva identificate a livello nazionale e regionale, la Regione Piemonte ha approvato il Piano territoriale regionale per la riattivazione delle strutture semiresidenziali e delle attività educative

territoriali/domiciliari per persone con disabilità e minori con problematiche psico-socio-relazionali, prevedendo il coinvolgimento di tutti gli attori interessati con l'obiettivo di assicurare l'efficacia e la riuscita degli interventi finalizzati a stimolare la partecipazione, la socializzazione e il mantenimento delle autonomie dei soggetti destinatari, e di restituire sostegno anche alle famiglie.

Date le notevoli difficoltà per lo svolgimento delle attività didattiche incontrate soprattutto dagli alunni che presentano disabilità fisiche o sensoriali, i quali hanno dovuto interrompere il percorso educativo sia scolastico sia domiciliare, la Regione Marche ha approvato i criteri per l'attuazione di interventi per l'Anno scolastico 2020/2021, consistenti nel concedere alle famiglie richiedenti un contributo per:

- l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione in ambito domiciliare;
- i sussidi e i supporti all'autonomia;
- l'adattamento dei testi scolastici (facendo fronte ai costi che le famiglie sosterranno per i testi scolastici relativi all'Anno scolastico 2021/2022, così da assicurarli agli alunni in tempo utile);
- la frequenza di scuole o corsi presso istituti specializzati.

La maggiore liquidità di cui le famiglie disporranno consentirà a ciascun alunno di potenziare le ore di educativa, che potranno essere svolte sia in presenza sia a distanza in modalità *online* previa condivisione con l'Équipe Multidisciplinare di presa in carico.

3.2 Covid e politiche sociali delle Regioni

Una prospettiva interessante da cui osservare la situazione emergenziale è rappresentata dal sistema dei servizi socio-assistenziali ed educativi che ha dovuto accettare una sfida di non facile gestione e di non semplice soluzione, vale a dire quella di esserci senza andare («spiazzamento ambientale», per gli impedimenti e i mutati criteri di accessibilità agli spazi fisici abitualmente frequentati), di comunicare senza incontrare («spiazzamento relazionale», per gli inediti filtri imposti alla comunicazione interpersonale), e di doversi rimodulare («spiazzamento tecnico-organizzativo», per la necessaria sostituzione di prassi note con modalità inusuali e per l'assunzione di nuovi compiti/responsabilità).

Non solo durante la fase *clou* della pandemia per la centralità dei percorsi di aiuto alle persone e alle famiglie anche in relazione all'impatto delle misure di limitazione adottate, ma altresì sulle politiche di ripresa il ruolo dei servizi socio-assistenziali ed educativi diviene cruciale per intraprendere le azioni occorrenti ad assicurare il soddisfacimento dei bisogni primari e l'attivazione dei servizi essenziali, il supporto socio-psicologico, l'orientamento sui diritti e sugli aiuti, così come il lavoro sia in rete con altri servizi specialistici nelle circostanze necessitanti interventi integrati, sia con i gruppi e le comunità.

In risposta alle sollecitazioni governative affinché siano garantiti e intensificati i servizi che possono contribuire a preservare la massima coesione sociale di fronte alla sfida emergenziale, con precipua attenzione nei confronti di chi venga a trovarsi in condizioni di fragilità a causa della presente crisi, non sono carenti le scelte politiche delle Regioni promuoventi linee di impegno in questo ambito, soprattutto in favore delle fasce della popolazione più debole, come di seguito esemplificativamente illustrato.

Lombardia, delib. GR 9 15 aprile 2020, n. XI/3054, *Determinazioni in merito alla ripartizione delle risorse del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali – Annualità 2019 – Esercizio 2020.*

Lombardia, delib. GR 5 agosto 2020, n. XI/3480, *Istituzione della Misura regionale «Fondo Famiglia - Emergenza Covid-19» - Destinazione del Fondo Nazionale per le politiche della Famiglia anno 2020 (d.m. 14 maggio 2020) e determinazioni in ordine al Fondo Nazionale per le politiche della Famiglia anno 2018.*

Come previsto dalla L. 8 novembre 2000, n. 328, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS) è destinato alle Regioni non per finanziare specifiche progettualità ma per lo sviluppo della rete integrata di interventi e servizi sociali (mentre una quota è attribuita al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (MLPS) per gli interventi a carattere nazionale). In quest'ottica, la Regione Lombardia sta sviluppando le proprie politiche sociali con una marcata caratterizzazione verso la presa in carico dei bisogni, collocando al centro la persona con la sua famiglia, dando impulso ad azioni, interventi, progetti che vedono i vari attori locali attivarsi adottando un approccio trasversale idoneo a favorire l'integrazione delle politiche e la ricomposizione delle risorse.

Alla luce dell'attuale contingenza pandemica, è essenziale che il Sistema locale di Servizi e interventi sociali ridefinisca e adatti nel modo migliore i servizi e le prestazioni per garantire risposte appropriate anzitutto alle necessità di chi ha visto aumentare la propria vulnerabilità a causa della situazione emergenziale o che, coinvolto dal contagio, ha manifestato nuove forme di esigenze sociali e relazionali.

Del FNPS assegnato per il 2020 alla Regione Lombardia di euro 56.368.400,47, una quota pari a euro 17.881.900,47 è stata destinata all'emergenza da Covid-19 da conferire agli Ambiti territoriali per le priorità locali e alle Agenzie di tutela della salute aventi territori notevolmente colpiti, al fine di realizzare progettualità specifiche, perlopiù in forma associata sovra-ambito, dirette a contrastare la crisi pandemica:

- attivazione/potenziamento di servizi di ascolto e informazione ai cittadini per i nuovi bisogni sociali determinatisi;
- attività di servizio sociale dedicato alla presa in carico e alla gestione delle esigenze sociali delle persone Covid-19 dimesse dagli ospedali (supporto psico-sociale per la persona e la sua famiglia, in particolare per le estreme fragilità);
- promozione di servizi di prossimità per i cittadini (consegna farmaci, pasti a domicilio, generi di prima necessità, trasporto sociale per categorie fragili);
- riorganizzazione e incremento delle modalità di erogazione dei servizi di assistenza domiciliare ed educativa domiciliare o «spazio neutro», attraverso modalità di contatto/monitoraggio periodico o l'utilizzo di dispositivi video/telefonici;
- riorganizzazione delle attività a carattere diurno negli stessi luoghi ove si svolgono normalmente i servizi;

- interventi per minorenni con genitori sottoposti a ricovero o isolamento (servizi di supporto assistenziale e psicologico, accoglienza in strutture di minorenni in condizione di necessità).

La stima dell'impiego 2020 delle risorse FNPS 2019 ha previsto di riservarne il 52% all'area di intervento Famiglia e Minori (percentuale elevata dalla Regione Lombardia ben oltre il 40% indicato dal MLPS). Inoltre, una quota pari a euro 437.500 è stata destinata al finanziamento delle azioni volte all'implementazione delle Linee di indirizzo sull'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità (Programma di Intervento per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione - P.I.P.P.I.), mentre una quota pari a euro 150.000 è stata assegnata al cofinanziamento del secondo triennio della sperimentazione di interventi in favore di coloro i quali, al compimento della maggiore età, vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'Autorità giudiziaria (Progetto Care Leavers).

La Regione Lombardia ha inteso istituire anche una misura denominata Fondo Famiglia - Emergenza Covid-19 che prevede una dotazione complessiva di euro 20.000.000 (passibile di essere integrata da eventuali, ulteriori risorse rese disponibili sulle fonti di finanziamento europee e nazionali), da destinarsi al finanziamento dei seguenti interventi:

- erogazione di contributi in denaro a favore di nuclei familiari in situazioni di particolare criticità;
- concessione di contributi e/o voucher per agevolare il superamento dei momenti di transizione della vita delle famiglie (uscita dal nucleo familiare d'origine, perdita del lavoro, ecc.);
- concessione di contributi e/o voucher per la diversificazione e la maggiore accessibilità dei servizi socio-educativi per l'infanzia e l'adolescenza;
- concessione di contributi e/o voucher per lo sviluppo socio-emotivo e cognitivo dei minori di età, e per la maggiore partecipazione agli interventi di educazione formale e informale;
- azioni di rafforzamento delle competenze genitoriali a sostegno della natalità.

Lazio, delib. GR 9 giugno 2020, n. 346, *Emergenza epidemiologica Covid 19 – Approvazione del Piano per l'infanzia, l'adolescenza e le famiglie 2020.*

Per sostenere i minorenni nella riappropriazione di tempi e spazi aperti, così come di occasioni di socialità nella fase di ripristino della dimensione educativa, sociale e aggregativa interrotta con il lockdown, la Regione Lazio ha scelto l'attivazione di un sistema diffuso di offerta di servizi educativi, di recupero della cultura ambientale e di riscoperta della natura, erogando complessivamente euro 20.000.000 a copertura del Piano regionale per l'Infanzia, l'Adolescenza e le Famiglie 2020, raggiungendo circa 43.000 famiglie. Tale provvedimento, valido per il periodo giugno-settembre 2020, è stato finalizzato a costruire un patto territoriale per bambini, adolescenti e famiglie, a dare un sostegno economico immediato a chi si è trovato in condizioni di

svantaggio socio-economico e in contesti di digital divide, ma anche a fungere da leva per far ripartire i servizi essenziali del welfare regionale.

Nello specifico, il Piano ha messo a disposizione un voucher di valore fisso – secondo priorità di accesso basate su situazioni lavorative, di reddito e di carichi familiari – in relazione all'età del bambino/ragazzo per la partecipazione a centri estivi, attività educative organizzate in contesti formali e informali, e attività individuali, per una platea di 37.000 famiglie e per una spesa di euro 17.000.000. È stato stanziato, inoltre, un investimento di euro 3.000.000 riservato agli Enti del Terzo Settore per un target di 6.000 famiglie, per sostenere forme di progettualità educative sperimentali territoriali per bambini e adolescenti, allo scopo di valorizzare le migliori esperienze di outdoor education già presenti nella Regione Lazio.

Valutando come prioritario assicurare la massima opportunità di partecipazione ai minorenni con disabilità che sono stati tra i maggiormente penalizzati dalle misure restrittive adottate, la Regione Lazio ha riconosciuto alle relative famiglie il costo aggiuntivo del servizio per l'operatore di supporto, prevedendo euro 700 in più rispetto al voucher spettante per la specifica fascia di età.

A ciò si aggiunga che sono stati pensati servizi innovativi e integrativi, funzionali al territorio e alle esigenze delle famiglie come, ad esempio, la «babysitter di condominio» quale servizio in sharing per famiglie vicine tale da garantire un'attività ricreativa minima per i bambini dai 4 anni e oltre, utilizzando cortili condominiali, piccoli parchi nei pressi delle abitazioni o piazze opportunamente pedonalizzate. È stato previsto il coinvolgimento, nelle attività educative in sharing, di figure professionali specializzate in campo educativo così da soddisfare le esigenze di assistenza socio-educativa a domicilio per molti giovani, e favorire il recupero dell'eventuale gap subito con l'allontanamento forzato dall'ambiente scolastico.

Sardegna, delib. GR 23 giugno 2020, n. 32/11, *Interventi per il settore dell'infanzia in risposta alla situazione di emergenza determinata dalla pandemia Covid-19.*

Agire per riformulare la politica di erogazione dei servizi per la prima infanzia e sostenerne una complessiva revisione dell'offerta, sia nell'immediato sia a regime, per fare fronte all'attuale stato di crisi che ne ha stravolto la struttura organizzativa: tale l'obiettivo perseguito dalla Regione Sardegna con la deliberazione di cui sopra. L'emergenza da Covid-19 ha comportato la necessità di ripensare compiutamente i servizi per l'infanzia, con riferimento sia alla gamma di opportunità messe a disposizione sia alla modalità di gestione degli spazi, con un occhio di riguardo verso i bambini disabili per i quali devono essere messi in campo gli strumenti indispensabili al loro inserimento e alla loro partecipazione attiva ai processi educativi.

Nello specifico, è stato deliberato di intervenire tramite i seguenti indirizzi:

- supporto a Comuni/Unioni di Comuni nel cui territorio ricadono le strutture per la prima infanzia pubbliche, private e private convenzionate (0-3 anni), per il mantenimento dei servizi in essere attraverso un contributo

destinato a coprire parte dei costi di gestione (costo del personale, utenze varie, oneri riflessi, assicurazione, ecc.);

- progettazione di servizi educativi di sostegno alla famiglia consistenti sia nell'impostazione di nuovi programmi di DAD finalizzati anche al sostegno genitoriale, sia nell'implementazione, riorganizzazione e rimodulazione dell'offerta educativa, con un'attenzione particolare ai bambini disabili per i quali prevedere la progettazione di spazi e servizi così da consentirne l'interazione con i coetanei;
- ampliamento del novero degli investimenti per nuove realizzazioni/ ristrutturazioni/ampliamenti e per il riassetto degli spazi in maniera tale da garantire la sicurezza e il distanziamento, ivi compresi i nidi in contesto domiciliare, e assicurare l'adeguamento degli spazi all'accoglienza dei bambini disabili.

Toscana, GR 5 maggio 2020, R.090/110 prot. 0161741, *Indirizzi per l'accoglienza nel sistema delle comunità familiari a carattere socio educativo di bambini e ragazzi nel periodo di emergenza sanitaria da Covid-19.*

Toscana, GR 9 giugno 2020, R.090/110 prot. 0200826, *Indirizzi operativi per la gestione in sicurezza degli affidamenti familiari, delle strutture socio-educative di accoglienza semiresidenziale e residenziale, dei servizi di assistenza educativa domiciliare e degli incontri protetti nel periodo di emergenza sanitaria da Covid-19.*

Toscana, Assessorato diritto alla salute, al welfare e all'integrazione socio-sanitaria e sport, 20 settembre 2020, *Le politiche regionali a sostegno della rete dei servizi e interventi sociali in Toscana nell'ambito dell'emergenza epidemiologica Covid-19.*

Condividendo la consapevolezza dell'essenzialità che il sistema dei servizi sociali continui, nel mutato scenario, ad assicurare gli obiettivi di inclusione e coesione sociale – per ciò che concerne in primis le azioni a favore delle persone e delle famiglie in condizioni di maggiore vulnerabilità e marginalità –, la Regione Toscana ha individuato delle linee di impegno da promuovere nel settore degli interventi e dei servizi sociali, in materia di:

- Inclusione sociale e povertà;
- Asse B Inclusione Sociale e Lotta alla Povertà del POR FSE 2014/2020;
- Sistema Emergenza Urgenza Regionale;
- Pronto Badante;
- Azioni di contrasto alla violenza di genere;
- Sistema anti-tratta e progetti territoriali di promozione della coesione sociale.

Per quanto attiene specificamente all'Area infanzia, adolescenza, sostegno alla genitorialità e protezione, la Regione Toscana si è incaricata di potenziare il proprio ruolo di indirizzo e coordinamento con:

- le Zone Distretto (ZD) e le Società della Salute (SDS) così da assicurare, tra l'altro, la raccolta dei dati e il monitoraggio delle iniziative ivi realizzate per documentare e divulgare le buone pratiche per il sostegno dei minori di età e delle loro famiglie sul territorio regionale, attraverso l'attivazione di una

- sezione ad hoc di documentazione e notizie sul sito www.minoritoscana.it;
- l'Autorità Giudiziaria per agevolare, tra l'altro, il raccordo con il sistema dei servizi sociali territoriali riguardo a interventi e collaborazioni tra Servizio Sociale professionale e Tribunale per i Minorenni, anche nel caso di eventuali decisioni sui percorsi di inserimento in comunità e di proseguimento dell'assistenza oltre il compimento della maggiore età;
 - le Aziende Sanitarie, perché siano intrapresi percorsi idonei a corrispondere alle esigenze di bambini e ragazzi accolti nel sistema dei servizi di Prevenzione, Promozione e Protezione, a sostenere le famiglie affidatarie e gli operatori di servizi residenziali e semiresidenziali per minori di età, e anche con riferimento al coinvolgimento di Pediatri e Medici di libera scelta, per attività di consulenza, indirizzo e supporto a favore del sistema integrato pubblico/privato;
 - la rete dei Centri Affidato, per rendere le famiglie affidatarie correttamente informate e partecipi dei percorsi di graduale ripresa delle attività e delle relazioni con i servizi e con le famiglie naturali;
 - il Coordinamento Toscano delle Comunità per Minori, soprattutto in merito alla verifica dei posti letto disponibili nella rete delle comunità toscane, nonché delle situazioni organizzative rispondenti alle misure igienico-sanitarie dovute all'emergenza da Covid-19.

A questo proposito, l'aspetto delle indicazioni operative per l'accoglienza dei minorenni in comunità, distinguendo i percorsi degli inserimenti programmati da quelli da effettuare in urgenza, è stato affrontato nel documento del 10 aprile 2020 Primi Indirizzi per l'accoglienza nel sistema delle comunità familiari a carattere socio educativo di bambini e ragazzi nel periodo di emergenza sanitaria da Covid-19 che è stato fatto oggetto di una revisione datata 6 maggio 2020, nonché di un ampliamento e aggiornamento in data 9 giugno 2020 con cui sono stati definiti con maggiore precisione i percorsi e le procedure includendo, oltre all'accoglienza in comunità, tutte le altre tipologie di servizi dell'area infanzia, adolescenza e famiglie.

Seppure con modalità di lavoro e interazione profondamente trasformate ed espresse con procedure inedite, è stato portato avanti anche il Programma Nazionale P.I.P.P.I., la cui programmazione (fasi 8 e 9) è avvenuta nell'ambito dell'assegnazione del FNPS 2019. *Dunque*, l'adesione dei cinque ambiti territoriali interessati, già selezionati e comunicati al MLPS, è stata prevista per la parte di finanziamento nazionale (euro 200.000) nel relativo provvedimento regionale di assegnazione alle Zone Distretto del FNPS (delib. GR 8 giugno 2020, n. 705). Le risorse regionali sia stanziati a titolo di cofinanziamento sia integrative sono entrate a far parte del provvedimento trasversale (delib. GR 27 luglio 2020, n. 998) con cui si è inteso delineare per l'annualità 2020 lo sviluppo del Sistema regionale di Promozione, Prevenzione e Protezione dell'infanzia e dell'adolescenza.

Quanto ai minori stranieri non accompagnati (MSNA), è stato predisposto dal Settore Consulenza Giuridica e supporto alla ricerca in materia di salute della Direzione Diritti di cittadinanza e coesione sociale della Regione Toscana, attraverso il progetto ICARE, un volantino in Italiano facilitato e in 13 lingue, contenente le regole generali da osservare e da diffondere presso strutture sanitarie, associazioni e centri di accoglienza operanti a favore dei MSNA. A fine maggio 2020, sono state emanate le Linee di indirizzo per i centri di

accoglienza (CAS e SIPROIMI) in periodo di emergenza sanitaria da Covid-19 con indicazioni stringenti sulle procedure per gli accertamenti sanitari.

Inoltre, nonostante le particolari criticità mostrate dal Progetto Care Leavers, grazie anzitutto all'azione stimolante e di supporto dei tutors per l'autonomia i tre ambiti territoriali coinvolti hanno attivato percorsi di contatto e relazione (rimodulati con soluzioni a distanza, ricorrendo ai social o al web) con i ragazzi inseriti in sperimentazione. In tal modo, è stato possibile realizzare i tavoli istituzionali locali, così come gli incontri di conoscenza e tutoraggio tra ragazzi, e tra questi e i tutors. Le difficoltà persistenti hanno investito l'attivazione delle borse per l'autonomia e le procedure per la richiesta del Reddito di cittadinanza, data la situazione dei locali uffici del lavoro.

Veneto, delib. GR 14 luglio 2020, n. 960, *Programma Operativo Regionale Fondo Sociale Europeo 2014-2020. Asse II Inclusion Sociale, Obiettivo Tematico 9. "Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione". Reg. UE n. 1303/2103 e Reg. UE n. 1304/2013. Direttiva "Prendiamoci cura - Contributi ai servizi all'infanzia, ai servizi scolastici e ai servizi socio-assistenziali rivolti alle persone anziane non autosufficienti e alle persone con disabilità" per la presentazione delle relative domande di contributo.*

Veneto, delib. GR 28 luglio 2020, n. 1065, *Concessione di contributi a favore degli Istituti Pubblici di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e delle Istituzioni comunali che gestiscono servizi all'infanzia, servizi scolastici e servizi socio-assistenziali rivolti alle persone anziane non autosufficienti e alle persone con disabilità.*

Consapevole delle grandi difficoltà in cui si sono trovate le famiglie e le persone disabili, per le quali la fase di isolamento forzoso ha rappresentato un sacrificio immenso e difficile da comprendere, nella delicata fase di riavvio la Regione Veneto ha dato precedenza ai Centri educativi occupazionali diurni (CEOD), alle comunità semiresidenziali per ragazzi e adulti disabili, così come ai servizi di assistenza scolastica per alunni con disabilità, mettendo a punto linee guida estremamente precise – tali da orientare anche la ripresa di altre attività educative e sociali interrotte a causa delle misure di contenimento del contagio – con gli esperti della Prevenzione sanitaria, in collaborazione con le ULSS e i gestori delle strutture.

Durante la fase di chiusura/sospensione, difatti, i 6.300 disabili frequentanti i CEOD nel territorio regionale, le migliaia di ragazzi e adolescenti seguiti in classe e nei doposcuola dai servizi sociali ed educativi, nonché gli utenti delle comunità per la salute mentale hanno incontrato non pochi problemi con la formazione a distanza e le attività di laboratori *online*, che si sono rivelate anche poco efficaci. Ecco perché, già da aprile 2020, la Regione Veneto si è impegnata ad assicurare continuità all'assistenza fornita dalle suddette strutture, dando mandato alle ULSS di prendere contatti con gli enti gestori per avviare progetti alternativi e di supporto domiciliare, individuale, a distanza o anche in sede, con specifici accordi contrattuali e con nuove forme rimodulate prevedenti il pieno rispetto delle misure precauzionali di sicurezza. In più, per aiutare – oltre ai lavoratori, ai giovani e alle imprese – i servizi di

welfare e le famiglie a superare la presente crisi e a cogliere le opportunità della ripartenza, la Regione Veneto ha approvato un pacchetto di interventi emergenziali, attivato in funzione anti-Covid-19 e attingente alla programmazione del Fondo Sociale Europeo. Di tale manovra di inclusione sociale, denominata Il Veneto che cresce, fanno parte le seguenti misure:

- Prendiamoci cura, supporto indiretto alle famiglie attraverso il sostegno dell'offerta dei servizi di cura. Dal 24 luglio 2020, sono stati messi a bando euro 15.000.000 per dare un contributo a fondo perduto ai Comuni (per il potenziamento dei centri estivi diurni rivolti a minori di età compresa tra 3 e 17 anni, attivati nel proprio territorio comunale nel periodo giugno-settembre 2020) e ai soggetti di natura privata che erogano servizi all'infanzia, servizi scolastici e altri servizi educativi-assistenziali e socio-assistenziali rivolti a bambini e adolescenti, persone anziane non autosufficienti e persone con disabilità (le cui attività sono state interrotte o hanno subito l'effetto dei provvedimenti contenitivi), con l'obiettivo di dare continuità alle attività con servizi e tariffe sostenibili per le famiglie;
- supporto alle famiglie numerose. Sono stati erogati euro 3.000.000 per contributi alle 6.000 famiglie con almeno 4 figli minorenni, a cui si aggiungono le famiglie che hanno avuto parti trigemellari, per sostenerne l'accesso alle attività didattiche a distanza ed extra-scolastiche, in particolare quelle sportive.

In relazione al bando Prendiamoci cura, la Regione Veneto ha ritenuto opportuno estendere il riconoscimento del contributo previsto – stanziando un ulteriore contributo massimo di euro 400.000 – anche ad alcuni soggetti di natura pubblica che nel territorio regionale gestiscono servizi all'infanzia, servizi scolastici e servizi socio-assistenziali rivolti a persone anziane non autosufficienti e a persone con disabilità, ossia gli Istituti Pubblici di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e le Istituzioni comunali che gestiscono servizi alla persona.

Emilia Romagna, delib. GR 14 aprile 2020, n. 335, *Approvazione riparto e trasferimento risorse finanziarie ai Comuni e loro forme associative per l'attuazione del programma di consolidamento e qualificazione del sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia - L.R. n. 19/2016. Anno 2020. Adozione di misure straordinarie.*

Emilia Romagna, delib. GR 3 agosto 2020, n. 983, *Contributi a sostegno di interventi rivolti a preadolescenti, adolescenti e giovani promossi da soggetti privati. Obiettivi, azioni prioritarie, criteri di spesa e procedure per l'anno 2021. (L.R. n. 14/2008 e ss.mm.ii.).*

Valutata la necessità, stante il carattere di emergenza, di adottare delle misure straordinarie per supportare gli enti locali nell'azione di sostegno del sistema integrato dei servizi educativi e delle famiglie, anche con riguardo alle ridotte entrate da tariffe in relazione alla sospensione di tali servizi, la Regione Emilia Romagna ha approvato il programma per l'attuazione degli interventi previsti all'Obiettivo 1 Consolidare e qualificare il sistema integrato dei servizi

educativi per la prima infanzia - L.R. n. 19/2016, deliberando il riparto di complessivi euro 12.250.000 da assegnare ai Comuni e loro forme associative:

- euro 6.525.000 quale budget ordinario per il consolidamento dei servizi educativi pubblici e privati, finalizzato a garantire un sostegno economico alla gestione di detti servizi (di cui euro 182.700 come incremento per bambini iscritti/frequentanti i servizi educativi appartenenti a Comuni montani, ed euro 137.025 come incremento in base al numero di bambini con disabilità certificata o in fase di certificazione);
- euro 725.000 quale budget ordinario per la qualificazione dei servizi educativi, anche in relazione al percorso di valutazione della qualità (di cui euro 300.000 per il coordinamento pedagogico territoriale istituito dai Comuni capoluogo di provincia, ed euro 425.000 per la formazione permanente degli operatori dei servizi educativi);
- euro 5.000.000 quale stanziamento straordinario per il consolidamento dei servizi educativi pubblici e privati, finalizzato a garantire un sostegno economico alla gestione di detti servizi (di cui euro 140.000 come incremento per bambini iscritti/frequentanti i servizi educativi appartenenti a Comuni montani, ed euro 105.000 come incremento in base al numero di bambini con disabilità certificata o in fase di certificazione).

La Regione Emilia Romagna ha messo a bando anche euro 600.000 (c.d. Bando Adolescenza) per contributi a supporto di interventi rivolti a preadolescenti, adolescenti e giovani promossi da soggetti privati (Organizzazioni di volontariato, Associazioni di promozione sociale, Cooperative sociali, Oratori e Parrocchie) operanti nel territorio regionale, il cui intento è fornire un sostegno per accompagnare i ragazzi tra 11 e 19 anni nel difficile passaggio all'età adulta, migliorandone gli stili di vita e il sistema di relazioni con coetanei, familiari e insegnanti, promuovendo forme aggregative e orientamento scolastico per contrastare l'abbandono degli studi e prevenire il disagio sociale, i fenomeni di bullismo e cyberbullismo, prestando speciale attenzione ai temi legati all'Agenda Globale 2030 per lo Sviluppo Sostenibile (con progetti di sensibilizzazione sulla tutela dell'ambiente e sul rispetto dei principi di equità sociale), nonché alle ricadute dell'emergenza sanitaria da Covid-19 sulla vita degli adolescenti. Le risorse complessivamente stanziare sono state attribuite secondo i seguenti criteri di riparto:

- euro 150.000 destinati alla definizione di progetti di valenza regionale, insistenti su tre o più ambiti provinciali, relativi ad attività educative e di aggregazione sociale, con caratteristiche di innovazione e capaci di integrare esperienze, competenze e risorse in una logica di rete tra più soggetti e diversi territori;
- euro 450.000 destinati a finanziare progetti di valenza territoriale, di dimensione comunale o distrettuale, relativi ad attività educative, di sostegno, di mutuo-aiuto tra pari, ludiche, prevedenti un coinvolgimento attivo dei ragazzi e presentanti anche caratteristiche di sistematicità, radicamento territoriale e innovazione.

Inoltre, per finanziare nel 2020 il Fondo sociale regionale e dare risposta ai nuovi bisogni di minori di età, famiglie e persone in situazione di maggiore fragilità e precarietà a motivo della contingenza pandemica, sono stati stanziati oltre euro 49.000.000 (per metà di provenienza statale) da destinare a Comuni e Unioni di Comuni per il funzionamento di interventi e servizi sociali del territorio regionale, in base a esigenze e priorità definite e

programmate tramite i Piani di zona a livello distrettuale. Di tali risorse, euro 44.800.000 sono stati deputati alla gestione di servizi sociali e socio-sanitari, rivolgendo primaria attenzione proprio alle necessità di bambini, adolescenti e nuclei familiari più vulnerabili e più colpiti dalla crisi economico-sociale.

Abruzzo, CR 23 ottobre 2020, *Progetto Scuola Digitale Non Stop*.

Destinato all'inclusione scolastica degli studenti in quarantena e di coloro i quali, essendo soggetti più vulnerabili, sono impossibilitati a frequentare le aule scolastiche a causa della seconda ondata pandemica, la Regione Abruzzo ha elaborato il Progetto Scuola Digitale Non Stop che si caratterizza per le sue finalità sociali, tant'è che il piano di intervento presenta una duplice articolazione: una è strettamente legata all'aspetto didattico e all'apprendimento; l'altra prevede percorsi extra-curricolari in collaborazione con psicologi e medici, per offrire sostegno psicologico agli studenti under 18 in caso di bullismo o disagio personale legato al mancato processo di inclusione o socializzazione.

L'obiettivo è creare una vera e propria community in grado di mettere a sistema un importante strumento formativo a integrazione degli studi scolastici in presenza, per limitare i gap che un minorene più fragile ha rispetto alla formazione scolastica (e non solo), e contribuire a realizzare una scuola di qualità. Il vero valore aggiunto è fornire un'identità univoca, gratuita, uniforme e sicura a ciascuno studente del territorio regionale, e strutturare progressivamente una specie di curriculum scolastico/formativo, work in progress, che ne indichi tutte le esperienze didattiche digitali e ne lasci traccia per ogni esigenza presente e futura.

Diversi e notevoli i benefici attesi del piano di intervento:

- semplificare e diffondere la digitalizzazione scolastica;
- permettere una formazione generale omogenea sulla didattica digitale;
- accompagnare i soggetti più fragili nel percorso formativo scolastico;
- garantire a tutti gli studenti il diritto alla formazione in qualunque condizione di salute;
- permettere l'organizzazione e la condivisione di esperienze all'interno della scuola, e tra le scuole;
- sostenere i docenti di tutte le scuole, tramite banche dati e materiale didattico scaricabile;
- favorire la socializzazione ed il cooperative learning degli studenti all'interno di gruppi strutturati (gruppi di studio, di classe, di interesse, di progetto, ecc.) o spontanei-informali;
- produrre un alto e generalizzato livello di competenza digitale nella Regione, allineando l'educazione informativa allo sviluppo delle competenze di cittadinanza europee.

Il Progetto in questione, con il quale la Regione Abruzzo intende dare un'accelerazione all'innovazione digitale a partire dalla scuola e a vantaggio del territorio, così da mettersi al passo con il trend italiano ed europeo, si

articola in diversi moduli:

- rapporto con l'Ufficio Scolastico Regionale e i Dirigenti scolastici;
- condivisione del progetto con tutti gli «animatori digitali» della scuola abruzzese;
- registrazione di tutti gli studenti e consegna dell'account digitale;
- formazione a cascata di esperti regionali, «animatori digitali», docenti ponte, peer educator (studenti con incarico di diffusione di prassi e informazioni);
- creazione di un portale di condivisione, che includerà tutti i servizi alle scuole;
- costruzione di una mediateca che duri nel tempo, con raccolta di buone pratiche e di materiale didattico a disposizione delle scuole;
- formazione realizzata per segmento scolastico (infanzia, primaria, secondaria, superiore) agli insegnanti su strategie didattiche digitali adatte.

Dunque, la stella polare di tale Progetto è permettere allo studente di divenire titolare di un account personale per accedere, gratuitamente e per sempre, a tutti i servizi offerti dal sistema scuola abruzzese, così da poter:

- attingere, in qualunque momento, a un "serbatoio" di classe in cui confluiranno interventi e spiegazioni dei docenti, che potrà ascoltare in maniera sincrona con ritmi e modalità propri;
- collegarsi, durante le lezioni, al portale e servirsi di strumenti già disponibili o crearne di nuovi, con possibilità di salvarli in uno spazio virtuale condivisibile con tutte le scuole della Regione.

L'utilizzo di questi sistemi diffusi e gratuiti garantirà a tutti gli studenti abruzzesi l'acquisizione di conoscenze, competenze e abilità che potranno indubbiamente sfruttare durante tutto l'arco della loro vita.

4. Breve rassegna delle assunte dai Garanti territoriali per l'infanzia e l'adolescenza

Presenti in quasi tutte le Regioni e le Province autonome, i Garanti territoriali per l'infanzia e l'adolescenza sono attori nuovi nelle politiche sociali, scelti per l'autorevolezza e la specifica competenza nell'area dell'età evolutiva, esercitanti il ruolo unico (non sufficientemente riconosciuto, a motivo della mancata coercibilità delle loro pronunce) di rappresentanti locali della fascia sociale minorile, di facilitatori dei processi di governance per bambini e ragazzi, emergendo quali importanti figure per l'implementazione della CRC. Trattasi di organismi che, nel presente momento storico particolarmente delicato, assumono una rilevanza ancora maggiore nell'assicurare supporto alle attività e alle politiche regionali al servizio dell'infanzia e dell'adolescenza. L'esperienza acquisita dai Garanti territoriali si è affermata, difatti, quale presupposto essenziale alla costruzione delle azioni necessarie alla tutela dei soggetti di minore età anche e soprattutto nelle fasi emergenziali dovute alla diffusione del nuovo Coronavirus, proprio per la relazione di prossimità con il contesto locale nel quale agiscono.

Con l'esplosione della pandemia le segnalazioni di problemi sono andate progressivamente moltiplicandosi – l'esigenza di ricongiungimento con i figli per chi si è trovato fuori dalla propria residenza, il bisogno di continuità del legame affettivo per i figli dei detenuti, la necessità di sostenere i minorenni portatori di bisogni speciali, patologie e/o disabilità, i disagi di bambini e ragazzi ad affrontare la DAD e il rientro a scuola con le nuove limitazioni, i dubbi sui corretti dispositivi da utilizzare, l'aumento di casi di manifesta povertà educativa, nonché di abuso, violenza e maltrattamento nell'ambiente domestico e nella rete, ecc. –, costringendo tali figure di garanzia regionali e provinciali a confrontarsi tra le imposte restrizioni anti-Covid-19 e i diritti fondamentali dalle stesse fortemente/totalmente incisi.

Nella nota del 16 giugno 2020 indirizzata al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'Istruzione e al Presidente Nazionale dell'ANCI, i **Garanti** regionali di Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana e Veneto, e delle Province autonome di Trento e Bolzano hanno chiesto un «piano straordinario per l'Infanzia e l'Adolescenza» da cui ripartire e «che, in maniera organica, tenga conto della necessità di dedicare maggiori risorse finanziarie, umane e strumentali al mondo scolastico e agli enti locali attuatori delle politiche per la Famiglia, per l'Infanzia e l'Adolescenza» riscontrando, in particolare, un'allarmante assenza di indirizzi sugli interventi scolastici e socio-educativi nella fascia 0-3 anni e 4-6 anni.

Un'occasione per ripensare ai servizi territoriali socio-educativi e scolastici è rappresentata proprio dal delicato e complesso momento della ricostruzione. Ed ecco che il documento in discorso ha richiamato, concisamente, talune questioni nodali alle quali fare fronte:

- esigenza di linee guida nazionali che considerino bisogni e peculiarità di età, cicli di studio, caratteristiche/risorse territoriali e regionali, favorendo sinergie tra organi scolastici ed enti locali per valorizzare ed efficientare

gli spazi pubblici esistenti aperti e chiusi, rivedendo le logiche di edilizia scolastica;

- opportunità, sul piano didattico, di privilegiare, ove possibile, attività all'aperto, lezioni in spazi più ampi, efficientando la rete degli edifici scolastici (e non) in disuso;
- necessità di ridurre il numero degli alunni per classe, promuovendo il lavoro in piccoli gruppi e il team working;
- urgenza di valorizzare le sperimentazioni DAD nell'ambito di un approccio multicanale che prediliga la didattica in presenza;
- «apprendere dall'emergenza» incentivando nuovi approcci all'integrazione scolastica;
- rapidità di maggiori investimenti nell'edilizia scolastica e nella dotazione tecnologica informatica, e nuove assunzioni di personale docente e non docente;
- nuovo impegno per il contrasto alla povertà educativa;
- creazione, per ogni istituto scolastico, di un presidio socio-psico-pedagogico a sostegno di alunni, famiglie, personale docente e non docente;
- incremento di stanziamenti economici per promuovere i percorsi formativi dei minorenni con disabilità;
- previsione di adeguato sostegno alle scuole paritarie (in particolare dell'infanzia), quali componenti importanti del sistema educativo e formativo, a motivo del rischio di chiusura cui sono esposte per la condizione di forte emergenzialità.

Nel luglio 2020, i **Garanti** di Basilicata, Calabria, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna e Toscana hanno sollecitato il Governo e il Parlamento ad avviare un immediato confronto sulla possibile autorizzazione alla ripresa dell'attività, su tutto il territorio nazionale, da parte dei centri diurni, socio-educativi, semiresidenziali e residenziali, tenendo conto che:

- tantissime persone di minore età sono affidate dall'Autorità giudiziaria minorile ai servizi sociali ed educativi;
- per migliaia di essi il dispositivo emesso dai Tribunali per i minorenni prescrive, dopo l'affido ai servizi sociali, il collocamento e la frequenza di centri diurni, socio-educativi o semiresidenziali;
- in altri venticinquemila casi il collocamento è in idonee comunità educative residenziali;
- tali strutture svolgono un ruolo fondamentale nel supportare la famiglia fragile, garantendo tutela e sostegno educativo ai figli minorenni grazie a figure di riferimento costituite da professionisti specializzati;
- il perdurare della loro chiusura avrebbe condannato una fascia importante di bambini e adolescenti a una fase di reclusione in contesti familiari educativamente disturbanti.

La rete dei Garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza è intervenuta anche in altre occasioni, come quando nel settembre 2020 ha invitato il Governo ad adottare idonee misure ai fini dell'adeguamento, da parte delle Regioni, dei servizi di medicina scolastica a quanto previsto dalla L. n. 833/1978, art. 14, co. 1, lett. e), in materia di igiene e medicina scolastica, e ha auspicato – come esplicitato nel Documento di medicina scolastica – la revisione del D.Lgs. n. 502/1992 per promuovere i servizi di medicina negli ambiti territoriali.

Le criticità esplose in questo frangente pandemico hanno reso necessario e urgente promuovere il coordinamento tra settore socio-sanitario e settore scolastico – che, negli ultimi tempi, ha manifestato uno sterile scollamento –, cosicché i servizi socio-sanitari trovino realizzazione nelle scuole per affrontare più efficacemente l'attuale emergenza e intervenire su aspetti di primaria importanza (igienico sanitari, nutrizionali legati alla refezione scolastica, e relativi al sostegno psicologico delle persone di minore età).

Nel documento di cui sopra è stato anche sottolineato che la medicina scolastica permette di creare figure di raccordo tra famiglie e medicina del territorio, capaci di fornire risposte sempre più efficaci alle esigenze di benessere della comunità scolastica, garantendo interventi di screening per la prevenzione e la diagnosi precoce delle patologie dell'età evolutiva, nonché interventi di assistenza e monitoraggio delle condizioni di salute degli studenti. Significativa è senza dubbio anche l'approvazione del Codice del diritto della persona di minore età alla salute e ai servizi sanitari elaborato da un Gruppo di Lavoro costituito dai Garanti regionali e delle Province autonome, che è stato presentato a ottobre 2020 e il cui principale obiettivo è tutelare, da un punto di vista etico, i diritti dei minorenni ospedalizzati o che necessitano di assistenza socio-sanitaria a domicilio, nel rispetto del principio del loro superiore interesse che deve essere considerato e valutato in relazione al singolo caso (e non in astratto).

Nell'ampio spettro di diritti su cui i Garanti territoriali svolgeranno una sorveglianza adeguata, effettuando indagini/ispezioni per assicurarsi che tutte le persone di minore età ricevano effettivamente un'assistenza sanitaria e socio-sanitaria in ossequio a quanto previsto dal Codice, sono contemplati:

- diritto alla salute, prendendo in considerazione tutte le dimensioni della salute (fisica, psichica, mentale, sociale, culturale e spirituale) come stabilito dall'OMS, inclusa un'adeguata informativa sui corretti stili di vita;
- principio di non discriminazione;
- diritto all'ascolto e alla partecipazione;
- assistenza globale e continuata, mediante una rete organizzativa che integri strutture sanitarie e figure professionali diverse;
- assistenza prenatale e postnatale;
- malattie croniche e disabilità, per cui i minorenni hanno diritto a godere del migliore stato di salute possibile tramite un completo accesso alle cure, ai servizi di riabilitazione, e all'educazione/formazione/istruzione;
- diritto all'informazione sulle scelte relative alla propria salute, sui contenuti degli accertamenti diagnostici e delle indicazioni terapeutiche, così come sulle conseguenze della loro mancata esecuzione;
- protezione da ogni forma di violenza fisica e mentale, contro cui le strutture sanitarie dovranno adottare apposite procedure;
- trattamento sanitario obbligatorio, con modalità dignitose e meno invasive possibili, compatibilmente con le proprie necessità e condizioni di salute;
- continuità relazionale con i membri della famiglia dal momento della nascita e in ogni fase dei percorsi di assistenza e cura, senza alcuna esclusione;
- privacy, che deve essere tutelata da tutti gli operatori che si prendono cura del minorenne, nel rispetto del suo pudore fin da quando inizia ad averne la percezione;
- ambiente ospedaliero, per cui i soggetti di minore età hanno diritto di

essere ricoverati in reparti pediatrici separati da quelli degli adulti e, possibilmente, aggregati per fasce di età omogenee;

- gioco e ricreazione, che devono essere garantiti in ogni struttura sanitaria e socio-sanitaria con tempi e modalità adeguati all'età e alla condizione dei minorenni;
- istruzione, che la persona di minore età ha diritto di acquisire anche in situazioni di degenza, con i genitori considerati partner responsabili e attivi dei progetti e delle opportunità educative disponibili.

Nel novembre 2020, la rete dei Garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza si è riunita per portare un contributo e offrire un punto di vista omogeneo sul tema della scuola perché gli studenti, quali principali attori di questa realtà, non restino inascoltati. Le richieste formulate al Governo e alle Regioni hanno riguardato:

- l'esigenza di investire maggiori risorse e competenze su rilevamento e studio dei dati in ambiente scolastico e, quindi, su rapidi sistemi di raccolta dati, analisi e sviluppo di evidenze scientifiche per misurare l'impatto della pandemia sui minori di età e sulle loro famiglie, così da consentire una programmazione per l'adattamento e affinché, dovendo convivere con delle limitazioni, i bambini e i ragazzi non debbano sopportare ulteriori disagi;
- la necessità che il distanziamento sociale non si trasformi in distanziamento di classe e, quindi, lavorare sulla riduzione della povertà e attuare misure di potenziamento assistenziale soprattutto a carattere territoriale, in modo tale che, calmierate con adeguati sostegni, le restrizioni anti-Covid-19 non diventino un acceleratore di diseguaglianze individuali, familiari, sociali e territoriali;
- l'opportunità di maggiori investimenti a favore dei ragazzi fragili, cui occorre assicurare un'attenzione competente.

Nel marzo 2021, la necessità di assicurare maggiore tutela ai diritti delle persone di minore età in questo difficile frangente è stata oggetto di una dettagliata lettera inviata al Ministro dell'Istruzione dall'AGIA e dai Garanti regionali e delle Province autonome, inscrivendosi nella cornice dell'impegno di tali organismi a promuovere iniziative volte a sensibilizzare le competenti istituzioni a contrastare gli effetti dannosi causati dallo stato emergenziale, e a rimarcare i forti segnali di disagio raccolti nelle varie realtà presenti nel territorio nazionale, sì da contemperare la salvaguardia della salute pubblica con il rispetto dei principi enunciati nella CRC.

Lo scopo della lettera è di segnalare taluni interventi prioritari e di suggerire misure straordinarie adeguate alle diverse fasce di età – assumendo valore di osservazioni propositive, con l'intento di garantire il diritto alla salute, al benessere, all'educazione e all'istruzione dei minorenni – per i nidi, le scuole dell'infanzia, le scuole primarie e le scuole secondarie, nonché sul piano della salute, sul piano educativo, del recupero degli apprendimenti e della socializzazione, e sul piano dei trasporti al fine di sollecitarne la promozione presso le sedi competenti.

4.1 Alcune iniziative dei singoli Garanti

Significative altresì le proposte/appelli alle Autorità istituzionali e le buone pratiche messe in campo dai singoli Garanti regionali e delle Province

autonome per contenere la serie di conseguenze negative prodotte dalla pandemia sui minori di età, specialmente sui più fragili e più vulnerabili, come di seguito esemplificativamente illustrato.

I minori di età coinvolti nella violenza domestica

A seguito della diffusione delle statistiche dei Ministeri dell'Interno e delle Pari opportunità e della Famiglia attestanti il calo vertiginoso delle segnalazioni di violenza domestica quale indice non di una diminuzione del fenomeno bensì dell'emersione dello stesso, nel marzo 2020 la Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana ha fatto presente il rischio di serio danneggiamento di bambini e ragazzi dovuto alla convivenza e all'isolamento forzati, constatando la mancanza di campagne di comunicazione e informazione mirate per l'infanzia e l'adolescenza, e ha lanciato un forte appello: «Servono misure concrete e adesso. Serve una rete di supporto e ascolto per le bambine e i bambini, ragazze e ragazzi perché possano condividere, senza dover necessariamente rivolgersi alla propria famiglia, dubbi, paure, ansie e domande».

A scendere in campo contro la violenza ai danni di donne e bambini anche il Garante regionale dei diritti del minore della Puglia che, nel maggio 2020, ha rivolto un invito alla Presidente del Corecom Puglia, al Presidente dell'Ordine interprovinciale dei Farmacisti di Bari e Bat e Vicepresidente della Federazione Ordini Farmacisti Italiani (FOFI), al Presidente di Federfarma Puglia e al Presidente della Consulta degli Ordini di Puglia, convenendo iniziative comuni per la diffusione di azioni di tutela per opera delle farmacie del territorio:

- affissione nei locali del manifesto con il numero verde antiviolenza 1522;
- diffusione del materiale informativo contenente le linee guida ministeriali su come comportarsi in caso di pericolo, da inserire in ogni busta di acquisto;
- proiezione negli schermi presenti nei locali di linee guida ministeriali, messaggi dedicati al contrasto alla violenza, e indicazione del numero verde;
- inserimento, in automatico, nei registratori di cassa del numero «1522 – No alla violenza sulle donne», cosicché ogni scontrino rilasciato lo contenga, eludendo i sospetti di uomini violenti dovuti al reperimento di materiale informativo in casa.

I minori di età vittime della violenza nella rete

Avendo la situazione emergenziale posto in evidenza molte problematiche legate all'uso del web da parte dei soggetti di minore età e un massiccio aumento di persone denunciate per adescamenti e intrusioni *online* come emerso da fonti del Ministero dell'Interno, nel giugno 2020 la Rete Istituzionale Operativa tra lo Sportello Territoriale di Ascolto Minori e Famiglia – Garante dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione Lazio e la Polizia Postale e delle Comunicazioni di Latina hanno avviato un servizio finalizzato ad agevolare la tempestiva rilevazione degli episodi di cyberbullismo. Tramite la concordata Procedura per le segnalazioni relative al Cyberbullismo - Emergenza Covid-19, le segnalazioni devono essere effettuate agli Uffici Territoriali della Polizia Postale per vagliare l'eventualità di procedere a termini di legge, facendo presentare la denuncia alla parte offesa o a chi ne esercita la

potestà genitoriale, e consentire così l'esercizio delle attività di investigazione. La mission è mettere a disposizione degli Istituti Scolastici le buone pratiche per l'attivazione di strategie di intervento mirate ad arginare atteggiamenti a rischio conseguenti a forme subdole e pericolose di bullismo *online* necessitanti azioni di contrasto immediate ed efficaci.

I minori di età con disabilità

Un aiuto alle famiglie costrette ad affrontare situazioni piuttosto complesse, come quelle di bambini e ragazzi affetti da disturbi dello spettro autistico, è quanto chiesto nel maggio 2020 dalla Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Presidente della Regione Toscana – non potendo intervenire direttamente al riguardo, in quanto non titolare per legge di alcun potere normativo sia primario sia secondario –, evidenziando «la stringente necessità di valutare l'adozione di specifiche misure a sostegno delle esigenze delle persone di minore età ed in particolare di quelle con disabilità, conseguenti alle restrizioni normative in atto», a partire dalla «riattivazione delle terapie, almeno individuali, per le forme di disabilità particolarmente invalidanti», come quella di un bambino di 4 anni della provincia di Pistoia affetto da una grave forma di autismo che per molte settimane è stato impossibilitato a sottoporsi alle consuete sedute di ippoterapia.

Sul rischio che durante la pandemia bambini e adolescenti con disabilità (L. n. 104/1992) o con disturbi specifici di apprendimento (L. n. 170/2010) subiscano regressioni a discapito delle competenze acquisite in anni di lavoro, nel dicembre 2020 è intervenuta anche la Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Provincia autonoma di Bolzano, evidenziando come particolarmente colpiti dalle misure di contenimento siano risultati i minorenni audiolesi i quali, a causa dell'obbligo esteso a tutti di indossare una mascherina, non hanno più potuto contare sulla lettura del labiale quale modalità per loro fondamentale per comprendere e comunicare. A tale riguardo, la Garante ha sostenuto la validità dell'iniziativa del Consiglio provinciale del Trentino di fornire mascherine trasparenti certificate alle scuole, agli uffici aventi contatto con il pubblico e a soggetti con particolari disabilità, ritenendo si tratti di una misura di grande sensibilità da prendere in considerazione anche in Alto Adige.

I minori di età appartenenti alla fascia 0-3 anni

Constatando come nella decretazione emergenziale del Governo i bambini appartenenti alla fascia 0-3 anni siano stati dimenticati, nelle lettere inviate al Presidente del Consiglio dei Ministri a maggio 2020 e, nuovamente, a giugno 2020 la Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana ha sollecitato l'adozione di idonee misure a specifico sostegno delle esigenze dei suddetti bambini, quantomeno come le restanti persone di minore età. Dal 15 giugno 2020 è stato previsto, difatti, l'avvio di centri estivi, progetti di attività ludico-ricreative e di attività organizzate per bambini di età superiore a 3 anni e adolescenti, mentre sono stati sospesi i servizi educativi per l'infanzia ed esclusi dalla fruizione di opportunità organizzate di socialità e di attività ludiche i bambini nella fascia di età compresa, appunto, tra 0 e 3 anni. È inevitabile che tale trattamento differenziato abbia determinato in questi

ultimi una serie di criticità privandoli del loro diritto alla socialità e al gioco, e gravi difficoltà nelle famiglie direttamente interessate che, in assenza di un adeguato servizio di sostegno all'infanzia, sono state fortemente penalizzate nella ripresa e nello svolgimento delle proprie attività lavorative.

I minori di età appartenenti a famiglie in difficoltà economica

Un'attenzione particolare manifestata attraverso aiuti concreti ai nuclei familiari versanti in situazioni di disagio è la sollecitazione che il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione Lazio ha rivolto nel marzo 2020 al Presidente della Regione Lazio e al Direttore generale dell'Ufficio scolastico regionale per il Lazio, chiedendo voucher per l'acquisto di strumentazione tecnologica (*computer, tablet, stampanti*) e la possibilità di avere accesso gratuito alla rete internet nelle abitazioni con figli in età scolare che ne sono sprovviste. Inoltre, senza trascurare l'importanza della didattica in presenza, il Garante ha chiesto un coinvolgimento diretto ai Dirigenti scolastici e agli insegnanti, a motivo della conoscenza territoriale e familiare che essi possiedono della popolazione scolastica afferente ai loro Istituti, considerando indispensabile prevedere dei supporti per l'acquisto di materiale di cancelleria (quaderni, colori, matite, penne).

Similmente, nell'aprile 2020 il Garante dei diritti della persona della Regione Marche si è rivolto al Direttore dell'Ufficio scolastico regionale e al Presidente di ANCI Marche per rappresentare le molteplici segnalazioni ricevute da diversi studenti in condizioni di fragilità socio-economica in merito alle difficoltà incontrate nei collegamenti con le piattaforme impiegate dalle scuole per la didattica *online*, e all'indisponibilità di supporti sufficienti e adeguati per mantenere il passo con le lezioni. A tale proposito, il Garante ha lanciato le seguenti proposte:

- avvio, per opera dell'Ufficio scolastico regionale, di un monitoraggio sull'utilizzo della piattaforma digitale da parte di tutti gli studenti e sulle loro necessità relative alla domanda di apprendimento scolastico;
- previsione, da parte dei Comuni, di misure di sostegno a favore delle famiglie più disagiate per l'acquisto di strumenti informatici idonei e connessioni internet indispensabili per attuare la DAD, nonché adozione di interventi ad hoc (ad esempio, accesso libero a internet tramite reti Wi-Fi gratuite).

I minori di età che non vivono con entrambi i genitori o che sono affidati ai servizi sociali

Tra i numerosi problemi provocati dallo stato emergenziale quello della sospensione degli incontri svolgentisi in modalità protetta tra figli e genitori non collocati, previsti in «spazio neutro» o in presenza dei servizi socio-assistenziali, è stato sollevato dal Garante dei diritti della persona della Regione Marche in una lettera inviata nel maggio 2020 al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per le Pari opportunità e la Famiglia. Il riferimento diretto è alla già ricordata L. n. 27/2020, art. 83, co. 7-bis, specificante la sostituzione, salvo diversa disposizione del giudice, dal 16 aprile al 31 maggio 2020 dei predetti incontri con collegamenti da remoto, e la sospensione degli stessi in caso di impossibilità ad assicurare tale modalità. Il Garante ha sottolineato come una situazione d'impossibilità

di relazione vera con il proprio genitore, anche se temporanea, sia tale da arrecare un pregiudizio concreto, con inevitabili ricadute sull'equilibrio psicologico del minore di età, ragione per la quale è necessario procedere a una valutazione specifica delle diverse situazioni invece di dettare principi sulla genericità dei casi. I temi dell'ascolto e della partecipazione orientano al riconoscimento della centralità delle nuove generazioni, come previsto dalla CRC, e la loro importanza affiora soprattutto alla luce di tale periodo così difficile e doloroso. Durante lo stato emergenziale, difatti, non è venuto meno l'impegno, da parte dei Garanti territoriali per l'infanzia e l'adolescenza, di fare in modo che le opinioni e le esigenze dei bambini e dei ragazzi siano manifestate, prevalentemente mediante incontri a distanza su piattaforme di video-conferenza, e tenute in debita considerazione anche ai fini delle scelte politiche/organizzative ai vari livelli istituzionali.

Ascolto e partecipazione dei minori di età

In questo frangente pandemico, non si è interrotto il percorso di ascolto e partecipazione dei minori di età portato avanti dalla Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Emilia Romagna la quale, nel 2020, ha incontrato in presenza nelle scuole di vario ordine e grado così come su piattaforme in rete 500 bambini e adolescenti, nonché Consigli comunali dei ragazzi del territorio, potendosi in tal modo relazionare con e raccogliere i sentimenti provati durante la fase di isolamento in casa e alla ripresa scolastica tramite misure anti-Covid-19, con l'intento di tenere monitorata la situazione e intervenire dinanzi a nuove analisi e valutazioni scientifiche.

Inoltre, sin dai primi giorni del *lockdown*, è stata attivata una pagina internet appositamente dedicata (www.assemblea.emr.it/garante-minori/bambini-coronavirus) in cui segnalare:

- alcuni esempi significativi di disegni e testi prodotti da bambini di varie età, con cui hanno trasmesso pensieri ed emozioni relativi alla situazione di quarantena coatta, desideri e aspettative, come anche la curiosità verso l'impiego delle nuove strumentazioni tecnologiche e delle nuove modalità comunicative;
- suggerimenti e strumenti *online* per dare risposte e spiegazioni agli interrogativi e ai dubbi dei bambini in merito al SARS-CoV-2, e sul modo di interfacciarsi con loro per tentare di attenuarne la percezione di solitudine e spavento;
- siti ove reperire proposte e idee su attività ludiche, culturali e fisiche per tenere giocosamente impegnati i bambini, data l'importanza del gioco sotto il profilo educativo, pedagogico e psicologico.

Dopo numerose iniziative per fornire una spiegazione del nuovo Coronavirus alla fascia di cittadini minorenni, nell'aprile 2020 la Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana ha lanciato il progetto Il Coronavirus con gli occhi dei bambini, articolato in due idee tra loro complementari:

- un reportage di videointerviste lo volo dentro realizzate, in collaborazione con un professionista dell'immagine e della regia, direttamente dalla Garante che ha "incontrato" nelle loro case i bambini e gli adolescenti di quasi tutte le province toscane, di differente appartenenza familiare e sociale, rivolgendolo loro domande semplici per dare voce al loro pensiero e alle loro sensazioni;

- una raccolta di scritti, disegni e immagini del sentire e del tradurre la vita al tempo del Covid-19, realizzati da bambini e ragazzi, adattati allo stile di una pubblicazione speciale dal titolo *Il cielo in una casa*, da divulgare in maniera quanto più possibile capillare sul territorio.

L'obiettivo comune è stato di non perdere la testimonianza diretta dei minori di età su come stessero vivendo e interpretando la situazione di paura e incertezza durante il *lockdown* e di quanto profondamente questo potesse averli toccati ma, anzi, di ascoltarla e raccoglierla in uno spazio dedicato a memoria di tale periodo storico, quale occasione di educazione e di crescita. Similmente, per evitare che il diritto dei minorenni di essere ascoltati, di fare sentire la propria voce e di esprimere la propria opinione fosse disatteso in una situazione talmente delicata come quella emergenziale, nel luglio 2020 la Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Provincia autonoma di Bolzano, ha chiesto agli alunni delle scuole elementari di tutta la provincia di rispondere con un breve testo o un disegno alle domande «Cosa farai di diverso quando questa situazione di emergenza sarà passata? Cosa non vedi l'ora di fare in particolare?», per incoraggiarli a fare una considerazione sulla precedente (e, presumibilmente, sottovalutata) "normalità", e ad assaporare il futuro ritorno a una «nuova normalità». Grazie alla collaborazione delle tre Intendenze scolastiche (tedesca, italiana e ladina), il progetto è stato trasmesso ai direttori delle singole scuole che, a loro volta, lo hanno diramato agli alunni e alle loro famiglie. Le risposte pervenute (pensieri, riflessioni, disegni, foto, canzoni e lavoretti) sono state così piacevoli e simpatiche, sincere e trasparenti, mature e profonde, che la Garante ha deciso di riunirle in un libro intitolato *Parola ai bambini*.

Data l'assenza dei minori di età dai decreti assunti – perlomeno inizialmente – a livello governativo e stante, invece, l'importanza e la necessità di dedicare loro una crescente attenzione politica e amministrativa, nel giugno 2020 il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione Lombardia, in carica da circa due mesi, ha istituito un Tavolo di lavoro specifico su infanzia e adolescenza alla luce dell'emergenza Covid-19, nell'intento dichiarato di definire documenti e linee guida condivise quali risposte concrete al «forte bisogno di comunicazione, condivisione, ascolto e attenzione politica cui è chiamata la Regione verso il mondo dei diritti dei bambini e degli adolescenti». Il Tavolo si è proposto di rappresentare *un supporto e uno spazio competente di approfondimento delle ricadute dello stato emergenziale sui minorenni per tutelarne diritti, bisogni, preoccupazioni e idee, ponendosi a disposizione e a servizio sia dell'amministrazione pubblica regionale sia direttamente della cittadinanza*.

Divisi in 5 sotto-Tavoli, i lavori del team di esperti (nell'area scolastica, sanitaria, psicologica, educativa e ricreativa) convocati dal Garante hanno messo sotto la lente le principali tematiche affiorate nel corso della pandemia:

- istruzione, con *focus* specifico sulla povertà educativa;
- ambito giuridico e di tutela di bambini e ragazzi, con il coinvolgimento delle realtà territoriali che se ne occupano (quali Enti locali, Comunità, Procure e Tribunali);
- salute e welfare, con il coinvolgimento di tutti i soggetti che offrono servizi in materia;
- relazioni familiari e sociali (quali spazi aggregativi e sport);

- buone pratiche, con definizione di modelli organizzativi finalizzati a strutturare o migliorare le reti regionali di protezione.

Inoltre, nell'ottobre 2020 il Garante, in collaborazione con il Gruppo di lavoro sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza dell'Ordine degli Psicologi della Lombardia nell'ambito del progetto centrato sull'ascolto e sulla partecipazione delle persone di minore età, ha promosso il concorso letterario Covid-19, un'esperienza da raccontare, rivolto agli alunni delle scuole secondarie di primo grado, statali e paritarie, delle province di Bergamo, Lodi e Cremona, con l'obiettivo di dare la possibilità agli studenti di esprimersi liberamente e riflettere attraverso la narrazione e, dunque, la scrittura libera di un tema, un testo o altra forma letteraria, sull'esperienza vissuta nell'ambito dell'emergenza da Covid-19 in qualità non solo, appunto, di studenti ma anche di cittadini.

Un progetto, questo, considerato molto utile anche allo scopo di realizzare una ricerca qualitativa sull'impatto e sugli effetti causati dalla situazione pandemica sui minorenni, a cominciare dalla raccolta del loro diretto punto di vista.

5. Focus locale: i centri estivi

Tra le novità introdotte in tema infanzia, famiglia e adolescenza durante il trascorso anno 2020 caratterizzato dalla pandemia da Covid-19, spicca tra le altre, il cosiddetto "Bonus Centri estivi". Richiamando brevemente gli articoli 23 e 25 del Decreto Cura Italia e l'articolo 72 del Decreto Rilancio, si cerca ora di riassumerne le sostanziali differenze sottolineando in particolare il fatto che il bonus nel Decreto Rilancio viene erogato o per l'acquisto di servizi di baby sitting, o direttamente al richiedente, per la comprovata iscrizione ai Centri Estivi. L'attenzione al tempo oltre la scuola era stata sollecitata da molteplici soggetti istituzionali e non.

Dapprima e inizialmente, a partire dal 5 marzo 2020, in conseguenza dei provvedimenti restrittivi e di sospensione dei servizi educativi e delle scuole di ogni ordine e grado, il Decreto Legge Cura Italia 17 marzo 2020, n 18, aveva previsto, agli articoli 23 e 25, uno specifico congedo parentale per un periodo continuativo o frazionato, comunque non superiore complessivamente ai 15 giorni per i figli di età non superiore ai 12 anni, di cui potevano usufruire alternativamente entrambi i genitori con il riconoscimento di un'indennità pari al 50%. In alternativa alla fruizione del congedo parentale, era prevista la possibilità di scegliere la corresponsione di un bonus per l'acquisto di servizi di baby sitting, erogato dall'INPS mediante il libretto di famiglia, per un limite massimo di 600 euro.

Il Decreto Rilancio, intervenuto successivamente, ha cercato di andare incontro alle esigenze sempre più forte e urgenti dei genitori e delle famiglie, modificando e ampliando, all'articolo 72 la portata dei sopracitati articoli 23 e 25. Ha esteso quindi il periodo di congedo retribuito al 50% da 15 a 30 giorni dando la possibilità ai genitori con figli di età non superiore ai 12 anni, di alternarsi nella richiesta del medesimo; ha previsto la possibilità per i genitori di astenersi dal lavoro, senza corresponsione di indennità, per tutto il periodo di sospensione dei servizi integrativi per l'infanzia e delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, non solo in caso di figli di età compresa tra i 12 e i 16 anni ma più in generale nel caso di figli minori di anni 16; ha innalzato il limite massimo del bonus per i servizi di baby sitting ("uno o più bonus" ex art. 72 comma 8) da 600 euro a 1200 euro e ha previsto la possibilità della corresponsione del bonus baby sitting in alternativa al bonus spettante per la comprovata iscrizione ai centri estivi, ai servizi integrativi per l'infanzia, ai servizi socio - educativi territoriali, ai centri con funzione educativa e ricreativa e ai servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia. I benefici per tali misure sono stati riconosciuti nel limite di 67,6 milioni di euro per l'anno 2020 (a fronte dei 30 milioni previsti dal Decreto Cura Italia).

La necessità di introdurre un bonus ad hoc per i Centri Estivi, è dipesa da una parte per facilitare i genitori nella ripresa del lavoro proprio durante il periodo estivo, e dall'altra per aiutare nel concreto gli adolescenti a riprendersi i loro spazi di gioco, di socialità e interazione. Tutto quello che fino ad allora era mancato.

L'articolo 105 del Decreto Rilancio "Finanziamento dei centri estivi 2020 e contrasto alla povertà educativa" disciplina al primo comma che al fine di

sostenere le famiglie, per l'anno 2020, a valere sul fondo per le Politiche della Famiglia di cui all'articolo 19 del DL 4 luglio 2006, n. 223, una quota di risorse è destinata ai comuni, per finanziare iniziative, anche in collaborazione con enti pubblici e privati, volte ad introdurre:

- Interventi per il potenziamento dei centri estivi diurni, dei servizi socioeducativi territoriali e dei centri con funzione educativa e ricreativa destinati alle attività dei minori di età compresa tra zero e 16 anni per i mesi da giugno a settembre.
- Progetti volti a contrastare la povertà educativa e ad incrementare le opportunità culturali e educative dei minori.

Il secondo comma prevede invece che il Ministro con delega alle politiche familiari, stabilisca i criteri per il riparto della quota di risorse di cui al comma 1 e ripartisca altresì gli stanziamenti per il potenziamento dei centri estivi diurni e, nella misura del 10 per cento delle risorse, per le finalità tese alla realizzazione di progetti volti a contrastare la povertà educativa.

Il terzo comma, in ultimo, prevede che per queste finalità il Fondo per le politiche della famiglia venga incrementato di 150 milioni di euro per l'anno 2020.

Il 25 giugno dunque il Ministero per le pari opportunità e la Famiglia ha pubblicato il decreto di riparto delle risorse (l'incremento dei 150 milioni sul Fondo delle politiche della famiglia) per le finalità stabilite dall'articolo 105 del Decreto Rilancio e ribadisce dal canto suo, la necessità di dare attuazione a quanto in esso stabilito, compresa appunto la necessità di ripartire conseguentemente gli stanziamenti di cui alle lettere a) e, nella misura del 10 per cento, delle risorse per le finalità di cui alla lettera b).

Il decreto dunque, all'art. 1 destina i 150 milioni euro ai comuni così ripartendoli:

- 135.000.000 milioni di euro da trasferire direttamente ai comuni per interventi di potenziamento dei centri diurni, seri servizi socioeducativi territoriali e dei centri con funzione educativa e ricreativa destinati alle attività di bambine e bambini di età compresa tra i 3 e i 14 anni per i mesi da giugno a settembre 2020
- 15.000.000 milioni di euro da trasferire ai Comuni per finanziare progetti volti a contrastare la povertà educativa e implementare le opportunità culturali e educative per i minori.

Per ripartire i 135.000.000,00 euro tra ciascuna Regione e Province autonome di Trento e Bolzano, il decreto in oggetto usa gli stessi criteri utilizzati per la ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali, ai sensi dell'articolo 18, comma 3. Lett. n) della legge 8 novembre 2000 n. 328 come da tabella allegata (Allegato A) al DPCM 25 giugno 2020

Ripartizione dei fondi su base regionale

Abruzzo	3.307.500,00 euro
Basilicata	1.660.500,00 euro
Calabria	5.548.500,00 euro
Campania	13.473.000,00 euro
Emilia Romagna	9.558.000,00 euro
Friuli Venezia Giulia	2.956.500,00 euro
Lazio	11.610.000,00 euro
Liguria	4.077.000,00 euro
Lombardia	19.102.500,00 euro
Marche	3.577.500,00 euro
Molise	1.080.000,00 euro
Provincia di Bolzano	1.107.000,00 euro
Provincia di Trento	1.134.000,00 euro
Piemonte	9.693.000,00 euro
Puglia	9.423.000,00 euro
Sardegna	3.996.000,00 euro
Sicilia	12.406.500,00 euro
Toscana	8.856.000,00 euro
Umbria	2.214.000,00 euro
Valle d'Aosta	391.500,00 euro
Veneto	9.828.000,00 euro
TOTALE	135.000.000,00 euro

Le risorse finanziarie di cui al comma 1 lettera b) invece, pari a euro 15.000.000 saranno successivamente destinate ai comuni all'esito di Avviso Pubblico, riservato esclusivamente ai medesimi comuni, predisposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento delle Politiche della Famiglia, volto a finanziare progetti per il contrasto alla povertà educativa e ad implementare le opportunità culturali ed educative dei minori. All'articolo 2 si stabilisce che le Regioni, acquisita la disponibilità dei Comuni ad attivare gli interventi di cui al comma 1 lettera a) del Decreto Ristori, predispongono un unico elenco a livello nazionale dei Comuni censiti, distinti per Regione. L'elenco viene poi inoltrato al Dipartimento per le politiche della famiglia.

Successivamente il Decreto stabilisce che il Dipartimento individui le quote a destinare nello specifico a ciascun Comune (ad esclusione dei Comuni che hanno manifestato espressamente la non disponibilità alle Regioni medesime ad attivare gli interventi) sulla base della popolazione residente in ciascun Comune del territorio regionale di età compresa tra i 3 e i 14 anni, secondo i dati ISTAT disponibili. Questo elenco è contenuto nell'Allegato 2). Si stabilisce altresì che entro i 15 giorni successivi alla registrazione del provvedimento in oggetto, le risorse finanziarie siano erogate in un'unica soluzione.

All'ultimo comma si decreta che il Dipartimento per le politiche della famiglia provveda con la collaborazione delle Regione e per il tramite delle ANCI regionali, a monitorare i trasferimenti e l'utilizzo delle risorse finanziarie di cui al decreto in oggetto, nonché la realizzazione delle azioni e il conseguimento dei risultati, sulla base della documentazione trasmessa da ciascun comune, entro 120 giorni dall'avvenuto trasferimento delle risorse.

Il bonus per i centri estivi è stato erogato mediante accredito su conto corrente bancario o postale, accredito su libretto postale, carta prepagata con bonifico domiciliato presso le poste o Iban, secondo la scelta indicata all'atto della domanda dal richiedente.

Con messaggio del 23 settembre 2020 il Dipartimento per le politiche della famiglia, ha pubblicato la scheda di rilevazione e definito la procedura per l'attuazione dell'attività di monitoraggio dei trasferimenti e dell'utilizzo delle risorse finanziarie per i centri estivi, i servizi socioeducativi territoriali e i centri con funzione educativa e ricreativa. Tale documentazione, stando a quanto stabilito dal decreto, sarebbe dovuta pervenire entro il 14 novembre 2020 ed entro il 19 novembre 2020 (solo per quanto riguarda i comuni e le regioni della Valle d'Aosta e del Friuli Venezia Giulia in quanto in questo caso il trasferimento è avvenuto successivamente rispetto agli altri comuni). A tal fine il Dipartimento congiuntamente con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e con ANCI ha predisposto una scheda di rilevazione allegata al messaggio stesso. Con successiva nota del 28 gennaio 2021, il Dipartimento ha sollecitato gli Enti che ancora non avessero provveduto, a inoltrare le schede debitamente compilate e tutta la documentazione richiesta ai fini del monitoraggio. Ad oggi pertanto il monitoraggio è ancora in fase di studio ed in attesa di essere completato e pubblicato. Un esame sull'uso dei fondi in tre città italiane rispettivamente al nord (Torino) centro (Firenze) e sud (Bari).

5.1 L'esperienza di Torino

Dall'Allegato 2 del decreto ministeriale 25 giugno 2020, si legge che i bambini e le bambine con una fascia di età compresa tra i 3 e i 14 anni residenti nella città di Torino, secondo le ultime rilevazioni ISTAT del 2020 erano 79.616 e che i soldi spettanti per la realizzazione dei centri estivi ammontavano a 2.067.358,06 Euro. Con deliberazione della Giunta Comunale dell'8 giugno 2020, è stata approvata l'organizzazione del servizio estivo per i bimbi di età compresa tra i 3 e i 6 anni. Tale servizio è stato definito in ottemperanza a quanto previsto dalle linee guida per la gestione in sicurezza di opportunità organizzate di socialità e gioco per bambini e adolescenti nella fase 2 dell'emergenza da Covid-19 approvate con DPCM del 17 maggio 2020 e secondo quanto previsto dalla DGR n. 26 - 1436 del 29 maggio 2020, che ha approvato la nuova disciplina per la programmazione e gestione in sicurezza delle attività dei Centri estivi per bambini e adolescenti nella fase 2 dell'emergenza, in attuazione del DPCM stesso. Nella fase della ripartenza che si stava delineando con l'inizio dell'estate, la ripresa del gioco e della socialità era diventata più che mai fondamentale ma considerato il poco tempo a disposizione per il Comune di Torino per espletare una procedura aperta o ristretta, tenuto conto che l'attività con i bimbi avrebbe avuto inizio il 6 luglio, il Comune con determinazione Dirigenziale 1733 del 9 giugno 2020 ha ritenuto opportuno procedere all'espletamento della procedura relativa alla fornitura di attività ludico ricreative presso le scuole comunali dell'infanzia per l'anno 2020 (4 lotti) mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando in quanto sussistenti le "ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili dell'amministrazione aggiudicatrice). Con il provvedimento sopra citato si è provveduto pertanto all'individuazione degli elementi essenziali del contratto e dei criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte. L'importo massimo alla base della gara è stato definito in 1.092.150,00 euro suddivisi per 4 lotti suddivisi a loro volta in una o più circoscrizioni. A tale procedura sono state invitate le imprese che nel corso delle passate edizioni di "Cogli l'Estate - Bimbi Estate" avevano presentato l'offerta per la fornitura del servizio nonché le agenzie che collaborano con la Divisione Servizi Educativi per la gestione dei servizi per l'infanzia.

Successivamente ha avuto luogo la seduta di gara a cui hanno partecipato 3 imprese. E quindi, il 29 giugno con determinazione dirigenziale n. 2015, la Commissione ha redatto la graduatoria della gara e si è dato atto che comunque l'entità dell'affidamento sarebbe stata determinata dall'effettivo numero di iscritti. Con Determinazione Dirigenziale n. 2088 del 3 luglio 2020, si è affidata la realizzazione del servizio di animazione e del servizio di sostegno ai bambini diversamente abili, nell'ambito del progetto "Bimbi Estate 2020" per un importo complessivo di euro 514.003,00.

In data 23 luglio 2020, con determinazione dirigenziale n. 2391 si è dunque deliberato di approvare l'accertamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'entrata pari ad euro 2.067.358,06 assegnata alla città di Torino ex allegato n. 2 del DM 25 giugno 2020. In ultimo, con determinazione dirigenziale del 3 agosto 2020 si è deliberato di estendere l'efficacia dell'affidamento del servizio di animazione e del servizio di sostegno ai bambini diversamente abili, nell'ambito del progetto "Bimbi Estate 2020" per un importo complessivo di 105.917,00.

Fatta questa breve analisi dei provvedimenti adottati e di come siano avvenute le procedure per l'affidamento alle imprese per la gestione dei Centri estivi a Torino 2020, il 10 giugno vengono pubblicate le proposte dei centri tra quelle rivolte alla fascia 3 - 6 e quelle rivolte alla fascia dai 6 anni in poi, ammontavano a 41.

Le attività hanno avuto come obiettivo, alcuni lo sviluppo delle capacità fisiche, motorie, intellettuali e di socializzazione dei bambini, attività ludico-motorie, percorsi avventura, attività manuali ed espressive, laboratori di pittura, attività ricreative, laboratori creativi, musica e animazione, giochi di gruppo, laboratori agricoli didattici in fattoria, laboratori sulla espressività personale e sulle proprie emozioni, attività di tennis, zumba, rugby, piscina, giochi di arrampicata in palestra, passeggiate all'aperto, laboratori teatrali tematici.

5.2 L'esperienza di Firenze

Anche la città di Firenze, con una popolazione di bambini appartenenti alla fascia di età 3 - 14 anni secondo le ultime rilevazioni ISTAT e destinataria, come già visto, di 866.192,23 € derivanti dal Fondo per le politiche della Famiglia, così come ripartiti, lo ripetiamo, dall'Allegato 2 del Decreto Ministeriale del 25 giugno, durante l'estate 2020 ha proposto numerose attività per bambini e ragazzi. Con ordinanza della Regione Toscana, la n. 6 del 30 maggio 2020, si prende atto che a decorrere dal 15 giugno 2020 è consentito l'accesso di bambini e ragazzi a luoghi destinati allo svolgimento di attività ludiche, ricreative ed educative, anche non formali, al chiuso o all'aria aperta, anche con l'ausilio di operatori cui affidarli, nel rispetto delle linee guida dell'allegato 8 del Dipartimento per le politiche della famiglia, e si rileva pertanto la necessità di favorire la realizzazione di attività ludico - ricreative - centri estivi per i bambini di età superiore ai tre anni e di prevedere al contempo la sottoscrizione da parte dell'ente gestore e della famiglia coinvolta, di un patto finalizzato alle rispetto delle regole di gestione e delle misure di contenimento della diffusione del contagio epidemiologico da Covid-19. Viene pertanto stabilito che le attività ludico ricreative centri estivi possano essere svolte a partire dal 15 giugno 2020 e che i soggetti proponenti tali attività debbano sottoporre all'amministrazione comunale territorialmente competente il proprio progetto tramite inserimento del modulo di comunicazione di inizio attività allegato all'ordinanza in oggetto e che, sempre il soggetto proponente, si impegni a sottoscrivere insieme a ciascuna famiglia dei bambini iscritti, il patto di corresponsabilità finalizzato al rispetto delle regole di gestione e delle misure di contenimento della diffusione del contagio epidemiologico da Covid-19 secondo lo schema allegato 2 dell'ordinanza in oggetto. Successivamente l'ordinanza n. 61 del 30 maggio 2020, conferma le tempistiche e le modalità dello svolgimento previste dal DPCM del 17 maggio 2020 ed in particolare di consentire la realizzazione da parte dei soggetti proponenti sulla base delle linee guida del Dipartimento delle Politiche della Famiglia di cui all'allegato 8 del suddetto DPCM adottando una procedura omogenea per la presentazione dei progetti da parte dei soggetti interessati.

Con successiva ordinanza, la n. 66 del 12 giugno 2020, oltre a confermare con

riferimento ai centri estivi per i bambini di età superiore ai 3 anni, quanto disposto dall'ordinanza n. 6 del 30 maggio, si dispone che dal 15 giugno possano essere consentite anche le attività ricreative "centri estivi" per i bambini di età tra zero e tre anni con il personale qualificato e nei locali autorizzati nonché le attività che prevedono il pernottamento per i bambini di età superiore ai 6 anni.

Nello specifico il comune di Firenze, con provvedimento dirigenziale n. 3470/2020 del 29 maggio 2020, ha determinato di procedere alla realizzazione dei Centri Estivi rivolti a bambini e ragazzi che consentano di offrire loro opportunità positive di socializzazione in condizioni di sicurezza, agevolando conseguentemente la conciliazione delle esigenze di vita e lavoro delle famiglie. Pertanto, approva e allega l'"Avviso per la manifestazione di interesse all'iscrizione ai Centri estivi del Comune di Firenze per l'anno 2020". In seguito, con determinazione dirigenziale n. 3581 del 5 giugno 2020, si affida in appalto la ripetizione del servizio di gestione dei Centri Estivi dell'anno 2020 ai soggetti descritti nel provvedimento, per una spesa complessiva di 1.283.940,06 sulla base della spesa storica rideterminata per tener conto dei maggiori costi di prevenzione e del contrasto all'emergenza sanitaria e di dare avvio all'urgenza dell'esecuzione, dando atto al contempo che quota parte di tale impegno sarà "ammortizzata" dal finanziamento riservato alla città di Firenze grazie al Decreto Ministeriale 25 giugno 2020.

Il provvedimento dirigenziale 3793 del 15 giugno 2020 determina e approva le domande ammesse relative alla manifestazione di interesse per l'iscrizione ai Centri Estivi Comunali anno 2020, concernenti le domande per ciascuna sede e ciascun turno, ordinate secondo i criteri di precedenza e le priorità dichiarate. Vengono altresì individuate le sedi in cui si sarebbero svolte le attività dei Centri Estivi, suddivise per quartieri. È il 14 agosto 2020 quando l'Amministrazione Comunale di Firenze, con determinazione dirigenziale n. 4994 avente ad oggetto "Accertamento contributi per la realizzazione dei centri estivi 2020 e trasferimento impegni", ritiene necessario procedere all'accertamento di entrata dei contributi da parte della presidenza del consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia per un totale di Euro 866.192,23 e di impegnare contemporaneamente lo stesso importo suddividendolo per impegni di spesa specifici da destinare ai beneficiari individuati con precedente Determinazione Dirigenziale (n. 3581 del 2020). Sempre con Determinazione Dirigenziale n. 4994, l'Amministrazione Comunale procede con l'accertamento per euro 191.585,02 della Regione Toscana e dà atto anche in questo caso di procedere all'assunzione dei relativi impegni per i relativi beneficiari. Successivamente, sono state accertate ulteriori somme per i Centri Estivi 2020. È pertanto alla luce ed in forza dei sopraccitati provvedimenti che il Comune di Firenze ha dato avvio a una serie di progetti e iniziative volte a dare alle famiglie una risposta concreta per i piccoli cittadini fiorentini che durante il *lockdown* hanno subito la mancanza forzata di socialità, di contatto con gli insegnanti e con la realtà concreta e non solo virtuale.

Dal 4 giugno è partito dunque, tra gli altri, il progetto "Pollicino Verde", un progetto educativo pensato per il supporto pedagogico alle famiglie con bambini. Dopo un mese di sperimentazione Pollicino.Zero, il primo step delle attività di accompagnamento e orientamento organizzate dall'Assessorato

all'Educazione del Comune di Firenze in collaborazione con i 5 quartieri del comune, è dunque partito il progetto educativo "Pollicino Verde 2020" con un nutrito pacchetto di proposte di attività di gruppo per bambini da zero a sei anni organizzate all'aperto in 8 parchi cittadini dislocati in buona parte dei giardini e dei parchi pubblici della città. Fino al 15 luglio personale di asili nido e delle scuole dell'infanzia del Comune di Firenze ha organizzato attività per facilitare la conoscenza dei parchi accompagnando in sicurezza bambine, bambini e famiglie alla scoperta di quello che la natura può offrire. Questa offerta formativa ha potuto ristabilire almeno in parte, gli equilibri perduti durante i mesi di *lockdown* facilitando un primo riavvicinamento alla natura e al mondo esterno pur con tutte le dovute cautele necessarie e in assoluta sicurezza. I soggetti che in base a quanto sopra descritto, hanno presentato all'Amministrazione Comunale il proprio progetto per la realizzazione dei Centri Estivi 2020 sono stati circa 91.

5.3 L'esperienza di Bari

Anche Bari, destinataria ex DM 25 giugno allegato 2, di 693.833,78 euro, con una popolazione di 29.134 bambini residenti della fascia età 3 - 14 anni (secondo gli ultimi dati ISTAT) ha realizzato il "Bari Social Summer" con un programma dettagliato di attività "Estate sì - cura e inclusiva" che nel 2020 ha proposto la realizzazione di centri educativi estivi e laboratori di comunità.

L'ordinanza n. 255/2020 della Regione Puglia "DPCM 17 maggio 2020 - Riapertura con decorrenza immediata di strutture termali e centri benessere, accompagnatori e guide turistiche, circoli culturali e ricreativi: con decorrenza dal 15 giugno, cinema e spettacoli dal vivo, servizi per l'infanzia e l'adolescenza, attività congressuali ed eventi fieristici. Approvazione Linee guida regionali..." rileva, tra l'altro, che sulla base dell'aggiornamento dei dati forniti dal coordinamento regionale emergenze epidemiologiche, riferito alla settimana 29 maggio - 4 giugno, si registra un forte calo dei contagi che ha interessato la totalità delle province pugliesi e autorizza pertanto, a partire dal 15 giugno 2020, nel rispetto delle indicazioni tecniche operative definite nelle linee guida regionali (allegato 1 dell'ordinanza), la riapertura dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza. Il citato allegato 1 intende fornire indicazioni per le opportunità organizzate di socialità e gioco, a carattere diurno per bambini e adolescenti: innanzitutto fornire ai genitori, ai bambini e al personale tutte le adeguate informazioni sulle misure di prevenzione da adottare. Sottoscrizione di un patto di responsabilità tra l'Ente Gestore, il personale e i genitori coinvolti per il rispetto delle regole di gestione dei servizi finalizzate al contrasto della diffusione del virus, rilevazione quotidiana della temperatura corporea per tutti gli operatori, genitori, bambini e accompagnatori, previsione di un rapporto tra personale e minori di 1:5 per bambini da 3 mesi a 5 anni, di 1:7 per bambini da 6 a 11 anni e di 1:10 per ragazzi tra 12 e 17 anni, stabile composizione dei vari gruppi con divieto di attività di intersezione, privilegiare attività all'aperto.

La successiva ordinanza 259/2020 avente ad oggetto: "DPCM 11 giugno 2020 - Riapertura a partire dal 15 giugno di aree giochi attrezzate per bambini, attività formative in presenza, sale slot, sale giochi, dal 22 giugno delle riaperture attività ludico - ricreative ed educative - sperimentali per la prima infanzia (3 - 36 mesi); delle attività ludico - ricreative e di educazione non

formale e attività sperimentali di educazione all'aperto "outdoor education" per bambini e adolescenti di età 3 - 17 anni; riapertura dei campi estivi e ripresa dal 25 giugno dello svolgimento degli sport di contatto. Approvazione delle Linee Guida regionali contenenti le misure idonee a prevenire o ridurre il rischio di contagio per le attività oggetto di riapertura".

L'allegato fornisce pertanto, tra le altre cose, le indicazioni specifiche per le aree attrezzate con giochi per bambini, presenti all'interno di aree pubbliche o private.

Dunque le ordinanze 255/2020 e 259/2020 hanno consentito la riapertura delle seguenti attività:

- dal 15 giugno le attività dei centri estivi rivolti ai minori e agli adolescenti nella fascia 3 - 17 anni in modalità esclusivamente diurna
- dal 22 giugno l'avvio dei campi estivi
- dal 22 giugno le attività ludico - ricreative ed educative sperimentali per la prima infanzia (3 - 36 mesi).

Per quanto riguarda le attività ludico ricreative per la prima infanzia (3 - 36 mesi) si indica che esse possono essere realizzate utilizzando esclusivamente le potenzialità di accoglienza di asili nido, micronidi e servizi per la prima infanzia (centri ludici, piccoli gruppi educativi, sezioni primavera), già autorizzati al funzionamento dal Comune di Bari e accreditati presso la Regione Puglia ai sensi del Regolamento regionale n. 4/2007. Le modalità organizzative e gestionali del servizio dovranno essere conformi alle disposizioni di cui all'Allegato 8 del DPCM 11 giugno 2020 e alla citata Ordinanza del Presidente della Giunta della Regione Puglia. Inoltre ai promotori delle attività ludico ricreative ed educative sperimentali per la prima infanzia analogamente ai gestori dei centri estivi e dei campi estivi devono obbligatoriamente trasmettere al comune di Bari e alla ASL il progetto organizzativo dell'attività, corredato da autocertificazione attestante il rispetto dei requisiti richiesti prima dell'avvio dell'attività. A tal proposito si precisa che non è prevista la preventiva approvazione del progetto da parte del Comune di Bari né da parte della ASL di Bari.

In data 3 luglio 2020 l'amministrazione comunale di Bari ha pubblicato un avviso per la realizzazione dei centri estivi per i minori appartenenti alla fascia di età 3 - 14 anni invitando i soggetti promotori di centri estivi, a presentare la propria proposta progettuale per accedere a un sostegno economico concesso dall'Amministrazione comunale in forma di contributo, per adeguare i centri estivi alle misure di prevenzione sanitaria e mitigazione del rischio previste dalla normativa e garantire la frequentazione dei suddetti centri da parte di minori provenienti da situazioni familiari di fragilità sociale e da minori diversamente abili.

La somma disponibile per l'attuazione dell'iniziativa in oggetto è stata di euro 693.833,78 ed è stata finanziata con risorse finanziarie provenienti dal Fondo per le politiche della famiglia.

5.4 Una riflessione sull'esperienza

Stante l'impossibilità ad oggi di poter attingere al monitoraggio sull'attività dei Centri Estivi 2020 causata dal ritardo della consegna della documentazione da parte di alcuni comuni al Dipartimento, Save the Children ha comunque

presentato i risultati di una ricognizione condotta sull'accessibilità dei centri estivi comunali o convenzionati per i minori in Italia. In particolare sono stati esaminati 20 comuni capoluogo di regione andando a rilevare il periodo di avvio dell'attività, le fasce di età dei bambini e delle bambine accolti, le tariffe, le agevolazioni e le esenzioni. Dall'analisi dei dati emerge un panorama frammentato in tutta Italia, con regole differenti in base ai comuni che spesso ha creato confusione e marcato le differenze tra il nord e il sud del Paese. Nel Rapporto di Save the Children, si legge che è vero che l'attivazione del "bonus baby sitter/centri estivi" previsto dal Decreto Rilancio è arrivato a coprire 1.200 euro a famiglia, ma si è trattato di un beneficio destinato alle sole famiglie in cui i genitori siano occupati e quindi si è rivelato uno strumento non accessibile proprio per quelle famiglie che si trovavano in maggiore difficoltà economica e che maggiormente avrebbero avuto bisogno di supporto per poter dare la possibilità ai propri figli di accedere alle attività estive di educazione e socializzazione per recuperare il prezioso tempo perduto durante e dopo il *lockdown*. Si è venuto dunque a creare un paradosso, sottolinea il rapporto di Save the Children in quanto se uno dei genitori durante il lockdown ha perso il lavoro (cosa che purtroppo è avvenuta a quasi un genitore su 7 tra i nuclei familiari più fragili) con esso ha anche perso il diritto di poter accedere a questa forma di sostegno che avrebbe invece consentito ai bambini e alle bambine di svolgere attività ricreative importantissime specie in quel momento, dopo mesi di chiusura delle scuole, degli asili e lo stop imposto a ogni altro genere di attività sociale, ludico - ricreativa e sportiva. Da una prima osservazione dei dati raccolti da Save the Children, è emersa una profonda differenza tra quei comuni che hanno scelto di centralizzare l'offerta e raccogliere direttamente le domande delle famiglie interessate, definendo i criteri di agevolazione tariffaria ed esenzione, le modalità di accesso ai centri di bambini e adolescenti (quali Bologna, Milano, Trieste, Torino, Trento, Aosta, Firenze, Ancona, Genova, Spezia, Campobasso) e quei comuni che hanno preferito delegare questi aspetti al settore privato o al terzo settore (Napoli, Cagliari, Perugia, Palermo, Potenza e L'Aquila). Inoltre, come si è visto per la città di Bari, alcuni comuni hanno pubblicato bandi con fondi per sostenere parte delle spese di gestione degli enti organizzatori e per supportare l'accesso gratuito delle famiglie più in difficoltà (Bari, Catanzaro). Una situazione particolare si è verificata nella città di Roma perché, sempre da quanto si apprende dal Rapporto, ogni Municipio della città ha deciso di realizzare i vari centri estivi in totale autonomia. Inoltre alcune città sono partite con le attività appena reso possibile dalle linee guida ministeriali, altre con un considerevole ritardo. Un'altra criticità rilevata dal rapporto, sta nella discrezionalità dei parametri e nelle restrizioni imposte da alcuni comuni che purtroppo in molti casi hanno lasciato fuori quei minori che non erano residenti, mentre altre città, quali ad esempio Firenze, hanno permesso l'iscrizione ai centri estivi anche ai minori non residenti purché frequentanti le scuole del comune. Altre differenze sulla possibilità di accesso o meno ai centri estivi sono emerse in forza di riduzioni tariffarie o meno oltre che per scaglioni ISEE previsti in molti Comuni. Questo ha contribuito, tra le altre cose, ad acuire le diversità tra la frequentazione di più o meno bambini ai centri estivi, a causa delle tariffe più o meno alte imposte dalle varie amministrazioni.

"Nonostante l'impegno di tantissime organizzazioni del terzo settore, di molte

scuole e amministrazioni locali”, si legge nella conclusione del Rapporto di Save the Children, “i centri estivi non riescono ad oggi a garantire opportunità educative, ricreative e motorie a tutti i bambini e agli adolescenti che in questo periodo ne hanno particolarmente bisogno. Le difficoltà nel garantire l’offerta estiva riguardano, naturalmente, le stringenti regole di sicurezza sanitaria che occorre assolutamente rispettare, le difficoltà di impiego delle risorse stanziare al livello nazionale e, come si evince dal monitoraggio, le grandi differenze di modalità di accesso e di tariffe che rendono estremamente complesso, in molti casi, per le stesse famiglie, orientarsi nella scelta”.

Dunque è ragionevole affermare, in conclusione, che nonostante gli sforzi economici del Governo e delle risorse messe a disposizione per la realizzazione dei centri estivi nell’anno 2020, vi sono state comunque considerevoli difficoltà non tanto per la realizzazione dei medesimi, quanto per la possibilità concreta di bambini e bambine di accesso ai medesimi, dovuta alle tempistiche nell’esecuzione delle procedure, a motivi di residenza, quindi anagrafici e anche a motivi economici in quanto non a tutte le famiglie è spettato il bonus e anche in considerazione delle scelte delle varie amministrazioni comunali di applicare un certo tipo di agevolazione tariffaria, discrezionale tra comune e comune, o di scaglionamento dell’ISEE. Questa autonomia finanziaria e potestà impositiva autonoma dei comuni, deriva dall’articolo 149 del TUEL (Testo Unico degli Enti Locali ex D.Lsg 267/2000, aggiornato con modificazioni dal DL 14 agosto 2020 e successivamente convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126), il quale stabilisce, al comma 3, che la legge assicura agli enti locali potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe. Ecco perché, prendendo ad esempio la città di Firenze, il “regolamento per la fruizione del servizio dei centri estivi” (deliberazione n. 29 dell’11/04/2005) ha stabilito che la Giunta Comunale, con proprio provvedimento stabilisce annualmente gli importi delle tariffe del servizio e definisce i valori ISEE di riferimento per l’applicazione delle tariffe dei centri estivi.

Analogamente gli altri comuni stabiliscono, secondo una discrezionalità che gli deriva ex lege, tariffe e parametrizzazioni ISEE differenti anche (e soprattutto come in questo caso) nella regolamentazione tariffaria di questo importante servizio educativo che invece dovrebbe essere garantito indistintamente a tutti i bambini e le bambine a prescindere dalla città di residenza.

Apparato bibliografico - documentale

P. ADINOLFI, *Pandemia e complessità: esperienze regionali a confronto*, in *MECOSAN*, n. 113, 2020, pp. 297-304.

A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2021, pp. 1-81.

U. ALLEGRETTI - E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 1, 2020, pp. 536-546.

G. AVERSENTE, *L'amministrazione dell'emergenza sanitaria in Toscana. Studio sulla gestione regionale e comunale ai tempi del Covid-19*, in *Le Regioni*, n. 6, 2020, pp. 1457-1479.

G. BOGGERO, *Un decentramento confuso, ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell'emergenza da Covid-19*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2020, pp. 1-8.

O. BRUNI - E. MALORGIO - M. DORIA - E. FINOTTI - K. SPRUYT - M.G. MELEGARI - M.P. VILLA - R. FERRI, *Changes in Sleep Patterns and Disturbances in Children and Adolescents in Italy during the Covid-19 Outbreak*, in *Sleep Medicine*, 9 February 2021, pp. 1-9.

B. BRUSCHI - P. RICCHIARDI, *Effetti della chiusura delle scuole sull'apprendimento degli studenti*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 6 agosto 2020, pp. 1-9.

S. BURGESS - H.H. SIEVERTSEN, *Schools, Skills, and Learning: The impact of Covid-19 on Education*, 1 April 2020.

<https://voxeu.org/article/impact-covid-19-education>

M. CARLSSON - G.B. DAHL - B. ÖCKERT - D. ROTH, *The Effect of Schooling on Cognitive Skills*, in *The Review of Economics and Statistics*, 2015, n. 3, pp. 533-547.

G. CARULLO - P. PROVENZANO (a cura di), *Le Regioni alla prova della pandemia da Covid-19. Dalla Fase 1 alla Fase 3, Voll. I-II*, Napoli, 2020.

L. CASSETTI - S. VANNUCCINI, *Il diritto al rispetto dell'integrità psichica e fisica dei minori di età in condizioni di «particolare vulnerabilità» (artt. 3 e 8 CEDU)*, in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2016-2020)*, Padova, 2020, pp. 131-172.

F. CAVALLO, *"Pandemia di paura" e salute mentale in crisi*, in www.centrostudilivattino.it, 24 ottobre 2020.

CESVI, *Indice regionale sul maltrattamento all'infanzia in Italia. Restituire il futuro*, Bergamo, 2020, pp. 48-57.

G. COLACINO, *Emergenza sanitaria da Covid-19, fra istanze di bigenitorialità e tutela del best interest of the child*, in *Ordines*, n. 2, 2020, pp. 106-129.

COMITATO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLE ATTIVITÀ DI EDUCAZIONE FINANZIARIA - BVA DOXA, *Emergenza Covid-19: gli italiani tra fragilità e resilienza finanziaria*, 2020.

www.quellocheconta.gov.it/it/news-eventi/rassegna/Rassegna-Stampa/news_095.html

L. CONTE, "Prima la salute" o "Prima i bambini"? Riflessioni sui diritti dell'infanzia al tempo del Covid-19, in Dirittifondamentali.it, 29 aprile 2020, pp. 1-13.

L. DALTON - E. RAPA - A. STEIN, *Protecting the Psychological Health of Children through Effective Communication about Covid-19*, in *The Lancet Child & Adolescent Health*, 31 March 2020, pp. 346-347.

C. DELLA GIUSTINA, *Quel che resta della Costituzione italiana dopo l'emergenza sanitaria Covid-19. Riflessioni in materia di regionalismo differenziato e tecnocrazia*, in Dirittifondamentali.it, n. 2, 2020, pp. 1562-1579.

M. DELLAVALLE - G. CELLINI, *Emergenza Covid-19: risposte dei servizi e delle professioni*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2, 2020, pp. 1-9.

V. DI CAPUA, *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni*, in Federalismi.it - Osservatorio Emergenza Covid-19, 20 maggio 2020, pp. 1-28.

S. FADDA, *Ricadute occupazionali dell'epidemia da Covid-19, azioni idonee a fronteggiare le situazioni di crisi e necessità di garantire la sicurezza sanitaria nei luoghi di lavoro*, Audizione al Senato, Roma, 26 maggio 2020.

<https://oa.inapp.org/xmlui/handle/123456789/694>

N. FOLLA, *Violenza contro donne e minori al tempo del coronavirus: prime riflessioni e primo bilancio (provvisorio)*, in G.P. DOLSO - M.D. FERRARA - D. ROSSI (a cura di), *Virus in fabula. Diritti e Istituzioni ai tempi del Covid-19*, Trieste, 2020, pp. 279-294.

R. FRANCISCO - M. PEDRO - E. DELVECCHIO - J.P. ESPADA - A. MORALES - C. MAZZESCHI - M. ORGILÉS, *Psychological Symptoms and Behavioral Changes in Children and Adolescents During the Early Phase of Covid-19 Quarantine in Three European Countries*, in *Frontiers in Public Health*, 3 December 2020, pp. 1-14.

D. FANTOZZI, *Interdisciplinarietà e bisogni educativi speciali in tempi di lockdown sanitario obbligatorio: una connessione reale anche in ambiente virtuale*, in *Italian Journal of Special Education for Inclusion*, 2020, pp. 138-148.

F. FURLAN, *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid-19*, in Federalismi.it, n. 26, 2020, pp. 1-28.

V. GHETTI, FNPS: *più risorse e attenzione all'emergenza Covid-19*, in www.lombardiasociale.it, 13 maggio 2020.

P. GIANGASPERO, *La normativa "speciale" sulla gestione della pandemia da Covid-19 sotto il profilo dei rapporti tra competenze statali e regionali*, in G.P. DOLSO - M.D. FERRARA - D. ROSSI (a cura di), *Virus in fabula*, op. cit., pp. 113-129.

L. GIUNGATO, *La pandemia immateriale. Gli effetti del Covid-19 tra social asintomatici e comunicazione istituzionale*, in *Società Italiana di Intelligence*, 11 aprile 2020, pp. 1-26.

J. GRÜTTER - P. CADAMURO - P. CITTERIO - I. BRÜNECKE - L. DÄNDLIKER - L. GRAF - F. LOCHMATTER, *I giovani e la vita in quarantena in Italia. Risultati del primo sondaggio*, 2020.

<https://jacobscenter.uzh.ch/en/research/cocon/study/corona-study.html>

M.R. GUALANO - G. LO MORO - G. VOGLINO - F. BERT - R. SILIQUINI, *Effects of Covid-19 Lockdown on Mental Health and Sleep Disturbances in Italy*, in *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 2 July 2020, pp. 1-13.

C. GUIDETTI, *Covid 19: bambini, ragazzi e famiglie sempre più disuguali*, in welforum.it, 9 febbraio 2021.

ISTITUTO GIANNINA GASLINI - UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA, *Impatto psicologico e comportamentale sui bambini delle famiglie in Italia*, 2020.

www.gaslini.org/comunicati-stampa/bambini-e-covid-19-come-hanno-reagito-e-come-aiutarli.

ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *Spazi in casa e disponibilità di computer per bambini e ragazzi*, 6 aprile 2020.

www.istat.it/it/archivio/240949

ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità - A.S. 2019-2020*, 9 dicembre 2020.

www.istat.it/it/archivio/251409

ISTITUTO SUPERIORE DI SANITÀ, *Rapporto ISS Covid-19 n. 63/2020. Apertura delle scuole e andamento dei casi confermati di SARS-CoV-2: la situazione in Italia*, 30 dicembre 2020.

IPSOS - SAVE THE CHILDREN, *I giovani ai tempi del Coronavirus*, 2021.

www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/i-giovani-ai-tempi-del-coronavirus

V. LAVY, *Do Differences in Schools' Instruction Time Explain International Achievement Gaps? Evidence from Developed and Developing Countries*, in *Economic Journal*, 2015, pp. 397-424.

E. MAGLIA, *Covid-19, decreti governativi ed effetti di genere*, in *Politiche Sociali*, n. 2, 2020, pp. 315-318.

G. MASCHERONI - M. SAEED - M. VALENZA - D. CINO - T. DREESEN - L.G. ZAFFARONI - D. KARDEFELT-WINTHER, *La didattica a distanza durante l'emergenza Covid-19: l'esperienza italiana*, Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF, Firenze, 2021.

P. MILANI, *Il sistema di welfare dell'infanzia e le famiglie prima e dopo la pandemia: appunti per un Children Act*, in *Minorigiustizia*, n. 1, 2020, pp. 56-66.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI - ANCI - BANCA MONDIALE, *I Servizi Sociali al tempo del Coronavirus. Pratiche in corso nei Comuni Italiani*, 2020.

www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/I-Servizi-sociali-al-tempo-del-Coronavirus.aspx

A. MOLINARI, *Divario digitale e DAD: urgenza oltre l'emergenza*, 15 maggio 2020.

www.crem.it/divario-digitale-e-dad-urgenza-oltre-lemergenza

D. ONORI, *Proroga dell'emergenza: dallo stato di necessità a una necessità dello Stato?*, in www.centrostudilivativo.it, 16 luglio 2020.

D. ONORI, *Covid-19 e pedofilia, il lockdown fa crescere gli adescamenti*, in www.centrostudilivativo.it, 30 novembre 2020.

D. ONORI, *Il Terzo settore quale forza sociale in tempo di Covid*, in www.centrostudilivativo.it, 16 febbraio 2021.

D. ONORI - D. BIANCHINI, *Covid-19: quali tutele per i disabili a scuola?*, in www.centrostudilivativo.it, 26 novembre 2020.

D. ONORI - D. BIANCHINI - L. JESURUM, *Scuola e Recovery Fund: idee per superare il gap dell'istruzione*, in www.centrostudilivativo.it, 19 febbraio 2021.

OSSERVATORIO DELLE POVERTÀ E DELLE RISORSE DELLA CARITAS DI FIRENZE, *Bambini e ragazzi: la povertà educativa nell'emergenza Covid-19*, 2020.

www.caritasfirenze.it

G. PALMIERI (a cura di), *Oltre la pandemia. Società, salute, economia e regole nell'era post Covid-19*, Voll. I-II, Napoli, 2020.

A. PERA, *Stato di emergenza, libertà fondamentali e diritto alla bi-genitorialità nelle famiglie in crisi ai tempi del Covid-19*, in *The Cardozo Electronic Law Bulletin*, n. 1, 2020, pp. 1-34.

C. PILIA, *L'interesse del minore durante la pandemia Covid-19: tra tutela della salute e della bigenitorialità*, in *Quaderni di conciliazione*, n. 13, 2020, pp. 387-406.

R. ROSSI - V. SOCCI - D. TALEVI - S. MENSI - C. NIOLU - F. PACITTI - A. DI MARCO - A. ROSSI - A. SIRACUSANO - G. DI LORENZO, *Covid-19 Pandemic and Lockdown Measures Impact on Mental Health among the General Population in Italy. An N=18147 Web-Based Survey*, in medRxiv, 14 April 2020.

A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta Online*, n. 1, 2020, pp. 210-223.

M. SALISCI, *Covid Ground Zero: il nuovo Medioevo. Gli effetti della pandemia e la società del futuro*, Centro Leonardo Education, 2021.

M. SANFELICI - L. GUI - S. MORDEGLIA (a cura di), *Il servizio sociale nell'emergenza Covid-19*, Milano, 2020.

SAVE THE CHILDREN ITALIA ONLUS, *La scuola che verrà. Attese, incertezze e sogni all'avvio del nuovo anno scolastico*, 2020.

www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/la-scuola-che-verra.

SAVE THE CHILDREN ITALIA ONLUS, *Proteggiamo i bambini. Whatever it takes. L'impatto della pandemia sui bambini e sugli adolescenti in Italia e nel mondo*, 2020.

www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/proteggiamo-i-bambini-whatever-it-takes

N. SCARPA - D. SGHEDONI - M.R. VALETTO, *Covid-19, la malattia da nuovo coronavirus (SARS-CoV-2)*, Milano, 2020.

L. SCROSATI, «Danni neurologici irreversibili con la didattica a distanza», in <https://lanuovabq.it>, 10 marzo 2021.

SENATO DELLA REPUBBLICA, COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FEMMINICIDIO NONCHÉ SU OGNI FORMA DI VIOLENZA DI GENERE, *Misure per rispondere alle problematiche delle donne vittime di violenza, dei centri antiviolenza, delle case rifugio e degli sportelli antiviolenza e antitratto nella situazione di emergenza epidemiologica da Covid-19*, Doc. XXII-bis n. 1, 26 marzo 2020.

SENATO DELLA REPUBBLICA, COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FEMMINICIDIO NONCHÉ SU OGNI FORMA DI VIOLENZA DI GENERE, *Relazione sui dati riguardanti la violenza di genere e domestica nel periodo di applicazione delle misure di contenimento per l'emergenza da Covid-19*, Doc. XXII-bis n. 2, 1 luglio 2020.

SRM, *I nuovi scenari economici di fronte alla sfida del Covid-19. Il ruolo dell'economia sociale in Italia e nel Mezzogiorno*, luglio 2020.

www.sr-m.it/report-srm-terzo-settore-covid19

J. TRITTO, *Cina Covid-19. La Chimera che ha cambiato il Mondo*, Siena, 2020.

S. UCCELLA - E. DE GRANDIS - F. DE CARLI - M. D'APRUZZO - L. SIRI - D. PREITI - S. DI PROFIO - S. REBORA - P. CIMELLARO - A. BIOLCATI RINALDI - C. VENTURINO - P. PETRALIA - L.A. RAMENGIHI - L. NOBILI, *Impact of the Covid-19 Outbreak on the Behavior of Families in Italy: A Focus on Children and Adolescents*, in *Frontiers in Public Health*, 5 February 2021, pp. 1-11.

S. VANNUCCINI, *Una rilettura della legge n. 285/1997 nella sua dimensione storica e temporale: tra attualità e criticità*, in MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI - ISTITUTO DEGLI INNOCENTI, *I progetti nel 2017. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie*, Firenze, 2020, pp. 15-43.

S. VANNUCCINI, *Covid-19 e minori di età. Risposte legislative e politiche delle Regioni e best practices dei Garanti per l'infanzia e l'adolescenza nelle fasi dell'emergenza sanitaria*, in [Federalismi.it](#) - Focus Human Rights, n. 35/2020, pp. 118-167.

S. VANNUCCINI, *Gli effetti dello scenario emergenziale SARS-CoV-2 sulle condizioni di vita dei minori di età: evidenze di una overview*, in [diritti-cedu.unipg.it](#), 25 febbraio 2021, pp. 1-12.

A. VENANZONI, *La lingua dell'emergenza: le criticità linguistiche negli atti normativi finalizzati al contrasto al SARS CoV-2*, in [Federalismi.it](#) - Osservatorio Emergenza Covid-19, 20 maggio 2020, pp. 1-18.

A. VILLANI - L. COLTELLA - S. RANNO - F. BIANCHI DI CASTELBIANCO - P.M. MURRU - R. SONNINO - T. MAZZONE - L. PICCIONI - G. LINARDOS - S. CHIAVELLI - F. PONTARELLI - G. CORSELLO - M. RAPONI - C.F. PERNO - C. CONCATO, *School in Italy: A Safe Place for Children and Adolescents*, in *Italian Journal of Pediatrics*, 2021, pp. 1-3.

F. ZAMMARTINO - B.N. ROMANO, *Il complesso e frammentario sistema dei poteri normativi statali e locali nella gestione dell'emergenza da Covid-19*, in *Rivista di diritto amministrativo*, n. 2, 2020, pp. 117-136.

Per ulteriori riferimenti, si prenda visione di:

S. VANNUCCINI, *Ricerca bibliografico-documentale nazionale su Covid-19 e minori di età*, in [diritti-cedu.unipg.it](#), 18 febbraio 2021, pp. 1-18.

S. VANNUCCINI, *Ricerca bibliografico-documentale internazionale su Covid-19 e minori di età*, in [diritti-cedu.unipg.it](#), 22 febbraio 2021, pp. 1-13.

FONTI WEB

<https://www.openpolis.it/decreti-attuativi-covid-il-72-e-ancora-da-approvare/>

<https://www.openpolis.it/rassegnastampa/le-norme-nellemergenza-covid-e-i-decreti-attuativi-mancanti/>

<https://quifinanza.it/soldi/video/bonus-600-euro-pagamento-ritardo-inps-risposta-tempi/372761/>

<https://www.federnotizie.it/il-decreto-cura-italia-interessa-anche-il-terzo-settore/>

<http://www.vita.it/it/article/2020/07/21/decreto-rilancio-le-novita-per-il-terzo-settore-nella-legge-di-convers/156276/>

<https://www.mef.gov.it/covid-19/misure-coronavirus.html>

<https://www.mef.gov.it/focus/Decreto-Cura-Italia-cosa-prevede-per-le-famiglie/>

<https://www.mise.gov.it/index.php/it/2040889#:~:text=Nel%20decreto%20Cura%20Italia%20approvato,e%20i%20lavoratori%2C%20dipendenti%2C%20autonomi%20e>

<https://www.ilsole24ore.com/art/misure-famiglie-lavoratori-imprese-e-sanita-ecco-pacchetto-cura-italia-ADSNcqF>

<https://www.money.it/Decreto-Rilancio-testo-ufficiale-spiegato-bonus-novita>

<https://www.agi.it/economia/news/2020-07-22/scostamento-bilancio-manovra-25-miliardi-9232249/>

<https://temi.camera.it/leg18/temi/il-decreto-ristori-d-l-n-137-del-2020.html>

https://images.go.wolterskluwer.com/Web/WoltersKluwer/%7B356e9df0-1e0c-423d-b282-4b0158c6ef5a%7D_decreto-legge-137-2020-testo-coordinato.pdf

<https://www.altroconsumo.it/soldi/lavoro-pensione/news/coronavirus-effetti-economia>

<https://www.edscuola.eu/wordpress/?p=127333>

https://www.istruzione.it/coronavirus/allegati/miniguia_mi_AGIA_6_4_2020_.pdf

<https://www.istruzione.it/pon/ilpon.html>

<https://miur.gov.it/web/guest/-/mi-agia-miniguia-per-docenti-su-didattica-a-distanza-e-diritti>

<https://www.altroconsumo.it/soldi/lavoro-pensione/news/decreto-rilancio>

<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=53809>

<https://www.leggioggi.it/2020/06/30/bonus-centri-estivi-requisiti-utilizzo/>

<http://www.anci.it/decreto-di-riparto-da-150-milioni-in-attesa-di-registrazione-da-parte-della-corte-dei-conti/>

<https://www.foe.it/centro-servizi/documento-per-la-pianificazione-delle-attivita-scolastiche-educative-e-formative-in-tutte-le-istituzioni-del-sistema-nazionale-di-istruzione-per-lanno-scolastico-2020-2021>

<https://www.savethechildren.it/blog-notizie/patto-educativo-di-comunita-cos-e-come-funziona>

<https://grupprocrc.net/il-patto-educativo-di-comunita/>

<https://www.edscuola.eu/wordpress/?p=125228>

<https://www.edscuola.eu/wordpress/?p=141369>

<https://www.tecnicaldella scuola.it/patti-educativi-di-comunita-per-una-scuola-piu-forte-e-centrale-il-ministro-bianchi-ci-crede>

<http://www.vita.it/it/article/2020/06/07/bianchi-i-patti-educativi-di-comunita-ecco-il-perno-della-nuova-scuola/155762/>

<http://www.sinergiediscuola.it/notizie/normativa/conversione-in-legge-del-decreto-rilancio-misure-per-la-scuola.html>

<https://www.openpolis.it/coronavirus-lelenco-completo-degli-atti/>

<https://www.mef.gov.it/covid-19/Decreti-ristori-le-misure-a-favore-di-chi-e-in-difficolta/>

<https://www.insic.it/salute-e-sicurezza/Notizie/Storia-delle-norme-anti-Covid-19-nell-istruzione/c36bb192-a0db-4e73-84c1-123686ad3850>

https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1218064.pdf?_1617690095430

<https://www.governo.it/it/articolo/covid-19-il-presidente-draghi-firma-il-nuovo-dpcm/16343>

<https://www.mef.gov.it/focus/Legge-di-Bilancio-2021/>

<https://www.mise.gov.it/index.php/it/198-notizie-stampa/2042137-decreto-sostegni-le-misure-per-imprese-professionisti-e-lavoratori-autonomi>

<https://www.informazionefiscale.it/decreto-sostegno-novita-testo-pdf>

<https://www.comune.bari.it/web/educazione-e-politiche-giovanili/centri-estivi-2020>
<http://www.comune.torino.it/torinogiovanili/lavoro/lavorare-a-estate-ragazzi>
<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=53550>
<https://www.leggioggi.it/2020/06/30/bonus-centri-estivi-requisiti-utilizzo/>
<http://www.anci.it/decreto-di-riparto-da-150-milioni-in-attesa-di-registrazione-da-parte-della-corte-dei-conti/>
<http://famiglia.governo.it/it/politiche-e-attivita/comunicazione/messaggi/messaggio-23-settembre-2020-n-2/>
<http://famiglia.governo.it/it/politiche-e-attivita/comunicazione/messaggi/messaggio-8-luglio-2020-n-1/>
<http://famiglia.governo.it/it/politiche-e-attivita/comunicazione/messaggi/messaggio-28-gennaio-2021-n-1/>
<https://www.torinobimbi.it/notizie/estate-ragazzi-aperti-anche-ad-agosto.html>
<https://www.comune.bari.it/web/educazione-e-politiche-giovanili/centri-estivi-2020>
https://www.comune.bari.it/-/centri-estivi-53-le-realta-e-850-i-minori-che-hanno-ottenuto-il-contributo-comunale?redirect=https%3A%2F%2Fwww.comune.bari.it%2Fweb%2Ftrasparenza%2Fprovvedimenti-dirigenti%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_groupId%3D0%26_3_keywords%3Dcentri%2Bestivi%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch&inheritRedirect=true
<https://www.baritoday.it/attualita/bari-social-summer-eventi-famiglie-2020.html>
<https://www.ipsoa.it/documents/finanziamenti/imprenditoria/quotidiano/2021/04/16/def-2021-approvato-scostamento-bilancio-40-miliardi-euro-sostegno-economia>
https://www.comune.bari.it/-/misura-di-sostegno-per-la-realizzazione-di-centri-estivi-per-minori-3-14-anni-nella-citta-di-bari?redirect=https%3A%2F%2Fwww.comune.bari.it%2Fweb%2Ftrasparenza%2Fprovvedimenti-dirigenti%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_groupId%3D0%26_3_keywords%3Dcentri%2Bestivi%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch&inheritRedirect=true
<https://www.savethechildren.it/press/coronavirus-e-allarme-sulle-grandi-disparita-italia-nell-offerta-dei-centri-estivi>

