

## **GARANTIRE I DIRITTI DEI BAMBINI E DEGLI ADOLESCENTI ATTRAVERSO I LEP**

Quadro normativo, criticità e prospettive

*Tiziana Di Iorio*

*Giovanna Assunta Giuliano*

*Cristiana Porcarelli*

*Paloma Vivaldi Vera*

*Laura Baldassarre*





*L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.*

*Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico - stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 - nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese. L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. È Organismo Intermedio del Programma nazionale Giovani, donne e lavoro 2021-2027 del FSE+, delegato dall'Autorità di Gestione all'attuazione di specifiche azioni (Piano Inapp 2023-2026), ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey.*

*L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.*

**Presidente:** Natale Forlani

**Direttore generale:** Lorian Bigi

#### Riferimenti

Corso d'Italia, 33 00198 Roma

Tel. +39.06.85447.1

web: [www.inapp.gov.it](http://www.inapp.gov.it)

**Contatti:** [editoria@inapp.gov.it](mailto:editoria@inapp.gov.it)

Collana a cura di Pierangela Ghezzi

Il presente contributo è stato redatto dalla Struttura "Economia civile" di Inapp (Responsabile Antonello Scialdone) in attuazione del Protocollo d'intesa siglato il 27 maggio 2022 con UNICEF, ed analizza il quadro normativo, le criticità e le prospettive dei LEP-Livelli Essenziali delle Prestazioni in Italia, con particolare riferimento ai diritti di bambini ed adolescenti. Nel paper si presenta una panoramica aggiornata, seppur non esaustiva, sulla situazione nazionale, confrontandola con il contesto europeo e valorizzando le principali pratiche adottate nell'ultimo decennio.

#### Autori

*Tiziana Di Iorio*, Inapp (cap. 2)

[t.diorio@inapp.gov.it](mailto:t.diorio@inapp.gov.it)

*Giovanna Assunta Giuliano*, Inapp (Introduzione, cap.1, Conclusioni)

[g.giuliano@inapp.gov.it](mailto:g.giuliano@inapp.gov.it)

*Cristiana Porcarelli*, Inapp (cap. 3.1; 3.3)

[c.porcarelli@inapp.gov.it](mailto:c.porcarelli@inapp.gov.it)

*Paloma Vivaldi Vera*, Inapp (cap. 3.2; 3.4)

[p.vivaldi@inapp.gov.it](mailto:p.vivaldi@inapp.gov.it)

*Baldassarre Laura*, Unicef (Introduzione, 2.2,2.4)

[l.baldassarre@unicef.it](mailto:l.baldassarre@unicef.it)

**Testo chiuso:** maggio 2025

**Pubblicato:** novembre 2025

#### Coordinamento editoriale

*Costanza Romano*

#### Editing grafico e impaginazione

*Marta Cascarano*

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente.

Alcuni diritti riservati [2025] [INAPP]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License. (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISSN 2533-2996

ISBN 978-88-543-0368-3



## ABSTRACT

### **GARANTIRE I DIRITTI DEI BAMBINI E DEGLI ADOLESCENTI ATTRAVERSO I LEP. QUADRO NORMATIVO, CRITICITÀ E PROSPETTIVE**

Il presente contributo analizza il quadro normativo, le criticità e le prospettive dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) in Italia, con particolare riferimento ai diritti dei bambini e degli adolescenti. L'obiettivo è duplice: rafforzare un approccio sistemico e strutturato ai LEPS e promuovere un effettivo mainstreaming dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in un'ottica intersettoriale e partecipata. Nel lavoro si presenta una panoramica aggiornata seppur non esaustiva sulla situazione nazionale, confrontandola con il contesto europeo e valorizzando le principali pratiche adottate negli ultimi dieci anni. L'analisi si basa sulle indicazioni internazionali ed europee, sulla normativa vigente e sulle pratiche già attuate e monitorate, in particolare dal Comitato per la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (CLEP), e tiene conto degli strumenti programmatori come i Piani infanzia e la *Child Guarantee*. Ulteriore approfondimento è fornito dalle interviste in profondità ai principali stakeholder nazionali.

**PAROLE CHIAVE:** adolescenti, diritti dell'infanzia, livelli essenziali delle prestazioni

### **ENSURING THE RIGHTS OF CHILDREN AND ADOLESCENTS' THROUGH ESSENTIAL LEVEL OF SERVICES (LEP). REGULATORY, FRAMEWORK, CRITICAL ISSUES AND PERSPECTIVES**

This contribution examines the regulatory framework, critical challenges, and future prospects of the Essential Levels of Social in Italy, with a particular focus on the rights of children and adolescents. The objective is twofold: to reinforce a systemic and structured approach to LEPS and to promote the effective integration of children's and adolescents' rights within an intersectoral and participatory framework.

The paper offers an updated – though not exhaustive – overview of the national context, comparing it with developments at the European level and highlighting key practices adopted over the past decade. The analysis draws on international and European guidelines, current legislation, and established practices – particularly those monitored by CLEP (Committee for essential levels of benefits determination) – and considers planning instruments such as the National Children's Plans and the EU Child Guarantee. Additional insights are derived from in-depth interviews with key national stakeholders.

**KEYWORDS:** adolescents, children's rights, minimum standard of service

**Per citare il Paper:** Di Iorio T., Giuliano G. A., Porcarelli C., Vivaldi Vera P., Baldassarre L. (2025), *Garantire i diritti dei bambini e degli adolescenti attraverso i LEP: quadro normativo, criticità e prospettive*, Inapp Paper n.60, Roma, Inapp



## Indice

Introduzione .....	5
1 Evidenze empiriche e sfide operative nella governance multilivello dei LEP per l'infanzia e l'adolescenza in Italia .....	8
2 Per un mainstreaming dei diritti dei bambini e degli adolescenti .....	13
2.1 Le indicazioni internazionali ed europee .....	13
2.2 Il percorso dei LEP ed effetti tangibili di quanto realizzato .....	18
2.3 Proposte di priorità nella scelta dei LEP .....	20
2.4 I LEP nelle leggi di bilancio .....	24
2.5 Dagli obiettivi di servizio ai LEP nei piani d'azione nazionale .....	28
3 La voce degli attori istituzionali: analisi delle interviste .....	39
3.1 Lo stato di attuazione, documenti operativi e fondi di riferimento .....	40
3.2 La formazione .....	44
3.3 La Governance .....	48
3.4 Il sistema di monitoraggio .....	49
Conclusioni .....	53
Bibliografia .....	56



## INTRODUZIONE

Questo contributo intende offrire una panoramica aggiornata seppur non esaustiva sui Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) per l'infanzia e l'adolescenza in Italia. L'approfondimento si colloca nel quadro più ampio delle riforme del welfare e del riassetto delle politiche sociali confrontando la situazione nazionale con il contesto europeo, analizzando le principali pratiche adottate, l'evoluzione delle politiche nell'ultimo decennio e valorizzando il contributo dei principali strumenti programmatori.

In Italia, i Livelli essenziali delle prestazioni per l'infanzia e l'adolescenza hanno il fine di essere uno strumento fondamentale per garantire uniformità ed equità nell'erogazione dei diritti evitando discriminazioni territoriali e sociali. I Livelli essenziali (salute, istruzione, sociale, protezione, partecipazione, cultura e tempo libero) sono quindi una leva per l'equità sociale e il diritto dei minorenni. Nel dibattito giuridico e politico-istituzionale si assiste talvolta ad un uso indistinto delle nozioni di Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e di Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS). I primi, sanciti dall'art. 117 della Costituzione, rappresentano i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Essi costituiscono il perimetro minimo inderogabile delle prestazioni riconosciute ai cittadini, anche in un regime di autonomia differenziata. I LEPS, invece, sono la traduzione concreta dei LEP nell'ambito delle politiche sociali e costituiscono lo standard minimo di accesso ai servizi sociali e sociosanitari, da garantire attraverso programmazione, risorse dedicate e monitoraggio continuo (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 2021, CLEP 2024).

A livello europeo, la Commissione UE ha individuato nei servizi per la prima infanzia uno strumento chiave per contrastare l'esclusione sociale. La Raccomandazione del Consiglio UE del 2019 sulla garanzia di servizi di Educazione e cura della prima infanzia accessibili, inclusivi e di qualità, parte integrante del Pilastro europeo dei diritti sociali, sottolinea la necessità di tali interventi (Raccomandazione UE 2019/C 189/02). In Italia, solo il 13,5% dei bambini sotto i tre anni accede ai servizi per l'infanzia, rispetto a una media europea più elevata e a obiettivi fissati a livello comunitario. Secondo il Report Istat 2023/2024 sui servizi educativi per l'infanzia, solo il 30% dei bambini 0-3 anni ha accesso a nidi o sezioni Primavera, con un aumento limitato rispetto al 27,1% dell'anno precedente, ma ancora sotto l'obiettivo UE del 33%. I posti disponibili stentano a soddisfare la domanda, con una percentuale media nazionale di liste d'attesa del 60%, che sale al 68,9% nei servizi pubblici del Nord, e spiega perché meno del 30% dei bambini sotto i 3 anni usufruisce di servizi specifici per la prima infanzia. A ciò si aggiunge che il rischio di povertà o esclusione sociale per i minori italiani si attesta al 30%, superiore alla media UE del 24,4%. Ciò evidenzia un ritardo strutturale rispetto ad altri Paesi europei, sia in termini di accesso ai servizi che di riduzione delle disuguaglianze (Save the Children 2023, Istat 2022; 2024a; 2025b). Le coperture dei servizi educativi, sociali e sanitari, così come i tempi di attesa per l'accesso, registrano significative disparità tra Nord e Sud del Paese, configurando ulteriori disuguaglianze nell'effettiva fruizione dei diritti fondamentali (Barbier e Revil 2019, Costamagna 2021).

Assicurare i Livelli essenziali delle prestazioni nelle materie relative all'infanzia e all'adolescenza risulta essere un processo delicato e complesso che prevede il coinvolgimento di molti stakeholder, si tratta infatti di riuscire ad assicurare servizi quali: educazione e cura della prima infanzia, mense che garantiscano almeno un pasto sano per ogni giornata scolastica, istruzione e attività scolastiche, adeguata assistenza sanitaria, garanzia del tempo pieno nelle scuole primarie, gratuità dei libri scolastici e, non ultimo, interventi ad hoc dei servizi sociali.



In ambito sociale, i LEP per l'infanzia e l'adolescenza assumono un ruolo centrale nel garantire pari opportunità di sviluppo, benessere psico-fisico, protezione da violenze e discriminazioni e partecipazione attiva alla vita comunitaria. La loro implementazione si colloca in un contesto europeo che richiama da tempo la necessità di tutelare i diritti dei minori attraverso servizi universali, accessibili e di qualità. L'elaborazione e definizione dei LEP si è sviluppata in un contesto frammentato e caratterizzato da forte disomogeneità territoriale che ha ostacolato la piena realizzazione dei diritti dei minori.

I LEPS in ambito minori riguardano aree chiave, tipiche dei multi-intervento prima menzionati, come:

- i servizi educativi per la prima infanzia;
- le mense scolastiche;
- la prevenzione e tutela dei minori;
- l'assistenza sanitaria;
- i consultori familiari;
- il supporto psicologico.

La loro attuazione si colloca nell'ambito di un rinnovato quadro di intervento delineato dal Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, dal successivo Piano 2024-2026 (adottato con decreto del 2 aprile 2025), e dalle misure di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR, Missione 5 e Missione 4). In tale prospettiva, l'adozione di strumenti di garanzia come i Piani nazionali per l'infanzia, i Piani sociali nazionali e il Piano d'azione nazionale per l'attuazione della garanzia infanzia (PANGI 2022), oltre al ruolo strategico attribuito al Comitato per la determinazione dei LEP (CLEP), rappresentano tasselli fondamentali per superare le asimmetrie di accesso ai servizi (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 2022).

Questo quadro normativo e programmatico evidenzia un processo avviato da tempo con pratiche ed iniziative che vanno nell'ottica di un lavoro sul territorio volto a migliorare la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. Non si può al contempo non mettere in evidenza che la mancata implementazione dei LEP rappresenta una delle principali lacune del sistema italiano di protezione dei minorenni.

Il presente contributo vuole essere dunque un punto di partenza per contribuire al processo in corso<sup>1</sup> e si propone di offrire un inquadramento analitico e operativo sul tema dei Livelli essenziali delle prestazioni. Si tratta di una riflessione che ha un duplice obiettivo: da un lato, contribuire al rafforzamento di un approccio sistemico e strutturato ai LEP; dall'altro, fare un tentativo nella promozione di un effettivo mainstreaming dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in un'ottica intersettoriale e partecipata.

La metodologia ha previsto una triangolazione integrata tra dati normativi, evidenze empiriche e contributi qualitativi derivanti da osservazioni e analisi di buone pratiche. La ricerca è stata infatti condotta attraverso le seguenti fasi:

1. una revisione sistematica delle fonti normative e programmatiche di atti normativi europei e nazionali, analizzando in particolare:
  - documenti europei: la Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea, la Raccomandazione UE 2013/112/UE "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio", la Raccomandazione del Consiglio UE 2019/C 189/02 sui servizi di

---

<sup>1</sup> Si tratta di un contributo iniziale al percorso di rafforzamento dei diritti dei bambini e degli adolescenti, in linea con le indicazioni internazionali ed europee. L'Inapp dal 2023 ha avviato una collaborazione con l'Unicef Italia, attraverso un Protocollo d'intesa, per realizzare un'attività di ricerca finalizzata ad analizzare interventi e azioni volte a tutelare i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.



Educazione e cura della prima infanzia, e la Raccomandazione europea del Consiglio UE del 14 giugno 2021 (*Child Guarantee*);

- normativa nazionale: le leggi di bilancio pertinenti, la legge 328/2000 "legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", e altri provvedimenti legislativi che hanno definito e implementato i Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e successivamente i Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS);
- piani e Programmi nazionali: il Piano di azione nazionale per l'attuazione della garanzia infanzia (PANGI), il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) per quanto riguarda gli investimenti in servizi sociali e per l'infanzia, il Programma nazionale inclusione (PN inclusione 2021-2027) e i Piani nazionali degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 e successivo Piano 2024-2026;
- rapporti e studi: i rapporti prodotti dal Comitato per la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (CLEP), gli studi e le pubblicazioni di istituti di ricerca (come Istat) e dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (AGIA) pertinenti al tema dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e dei servizi sociali;

2. integrazione dell'analisi desk con un approfondimento qualitativo svolto con interviste in profondità al fine di far emergere, dalla prospettiva dei principali attori nazionali che operano sul campo, indicazioni sulle policy, sulle pratiche attuate e sulle criticità operative in atto nel nostro Paese.

L'obiettivo è contribuire al dibattito scientifico e politico sulla definizione di un sistema di LEP efficace, inclusivo e sostenibile, valorizzando esperienze già in atto e individuando leve per il rafforzamento strutturale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro Paese, in linea con i principi della Convenzione ONU sui Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e del Pilastro europeo dei diritti sociali.

#### **Box 1 Le raccomandazioni dell'Autorità garante dell'infanzia e dell'adolescenza**

*È il momento di promuovere interventi che pongano fine una volta per tutte alle disuguaglianze, quanto meno fissando delle condizioni di base nel godimento dei diritti e che permettano a tutti i minorenni di avere le stesse opportunità. Sto parlando, in sostanza, dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali relativi alle persone di minore età, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, rispetto ai quali sussiste anche una specifica competenza dell'Autorità garante: quella di formulare osservazioni e proposte per la loro individuazione e quella di vigilare sul loro rispetto.*

*Il ritardo dello Stato italiano nel definire i LEP è stato oggetto della sentenza n. 220 del 6 ottobre 2021 della Corte costituzionale, che ha osservato come esso rappresenti un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali. In proposito, ricordo che proprio al fine di accelerare il processo di determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni la legge di bilancio 2023 ha fissato il procedimento per la loro definizione.*

*L'Autorità garante, da parte sua, nell'intento di fornire uno stimolo al legislatore, ha avviato nel 2023 un percorso incrementale dei LEP in materia di infanzia e adolescenza, coinvolgendo le istituzioni e la società civile. Il progetto si pone in continuità con il documento di studio e proposta elaborato nel 2019 sempre dall'AGIA e si concluderà con un report che conterrà gli esiti di tutte le azioni realizzate<sup>2</sup>*

Tratto da: Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, Relazione al Parlamento, Annualità 2023

<sup>2</sup> Per approfondimenti vedi: [garanteinfanzia.org/sites/default/files/2024-06/relazione-parlamento-2023-web.pdf](https://garanteinfanzia.org/sites/default/files/2024-06/relazione-parlamento-2023-web.pdf).



## **1 EVIDENZE EMPIRICHE E SFIDE OPERATIVE NELLA GOVERNANCE MULTILIVELLO DEI LEP PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA IN ITALIA**

Negli ultimi dieci anni, le politiche per l'infanzia e l'adolescenza in Italia hanno subito un'evoluzione caratterizzata però da una frammentazione istituzionale con competenze suddivise tra numerosi ministeri e livelli di governo, che ha risentito dello scarso coordinamento e della mancanza di una strategia unitaria e continuativa. Tale sistema multilivello, pur ricco di opportunità, ha mostrato alcune complessità nel coordinamento tra ministeri ed enti territoriali, e si avverte l'esigenza di sviluppare una strategia più unitaria e continuativa. Le differenze territoriali continuano a persistere, con nuove fratture anche nelle regioni tradizionalmente più ricche, a causa di crisi economiche e sociali recenti.

Come si approfondirà nel capitolo successivo, la governance multilivello dei LEP per l'infanzia e l'adolescenza coinvolge un articolato sistema di attori: il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, il Ministero dell'Istruzione e del merito, il Ministero dell'Economia e delle finanze, oltre a Regioni, Comuni e Ambiti territoriali sociali (ATS). Un ruolo di rilievo è svolto anche dal CLEP, nonché da organismi di coordinamento interistituzionale come ANCI e la Conferenza delle Regioni. Sul piano operativo, il coordinamento si avvale di strumenti quali il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, il PANGI (Piano di azione nazionale per la garanzia infanzia), i Sistemi informativi territoriali (SIOSS, SIDI), la programmazione europea (FSE+, PNRR) e i tavoli tematici interistituzionali, volti a favorire l'integrazione delle prestazioni e la coerenza degli interventi a livello nazionale e locale.

Il sistema di governance dei LEP per l'infanzia e l'adolescenza presenta alcune sfide importanti che si stanno cercando di affrontare nel nostro paese e vengono proprio da: la frammentazione normativa e la sovrapposizione di competenze tra i diversi livelli istituzionali, la necessità di standard condivisi e omogenei sul territorio nazionale, e l'opportunità di rafforzare l'integrazione tra i settori sociale, educativo e sanitario. Ulteriori aspetti rilevanti riguardano il potenziamento delle risorse strutturali e della stabilità del personale, un maggiore coinvolgimento della società civile e dei territori, e un monitoraggio più uniforme e trasparente. Questi elementi rappresentano aree di sviluppo per migliorare l'efficacia complessiva del sistema e garantire la piena esigibilità dei diritti di bambini e adolescenti in tutto il Paese. A questo quadro istituzionale e programmatico si affiancano i dati più recenti sulle condizioni di vita dei minorenni, che confermano l'urgenza di un rafforzamento delle politiche pubbliche dedicate all'infanzia e all'adolescenza. Nel "focus sulle condizioni di vita dei minori di 16 anni" l'Istat evidenzia che nel 2024 il 26,7% dei minori (0-15 anni) è a rischio di povertà o esclusione sociale, con un aumento significativo nel Sud e nelle Isole, dove la quota sale al 43,6%. In questi ultimi 3 anni, rispetto al 2021, è diminuita del 3% la quota di minori a rischio di povertà o esclusione sociale, specialmente nelle aree del Nord. Tra i minori a rischio di povertà nel 2024 è però raddoppiata la quota di bambini e ragazzi stranieri, il 43,6% dei casi, contro un valore dei coetanei con cittadinanza italiana del 23,5%. Anche la povertà materiale e sociale tra i minori è in calo con un tasso dell'11,6%, ma resta più grave: infatti, più della metà di chi è colpito mostra almeno sei segnali di disagio, contro poco più di un terzo nel 2021 (il 51,6% presenta almeno sei segnali nel 2024, rispetto al 36,2% del 2021). Infine, l'insicurezza alimentare è leggermente migliorata a livello nazionale e in modo più evidente nel Nord, mentre resta stabile nel Centro e nel Mezzogiorno (Istat 2025b). Un'alimentazione sana è alla base di una corretta crescita ed è fondamentale riuscire a garantire almeno un pasto sano al giorno. Parallelamente la fecondità ha raggiunto il minimo



storico di 1,18 figli per donna, evidenziando una contrazione strutturale del numero di potenziali genitori e il decremento delle nascite ha un impatto di non poco rilievo sul sistema scolastico.

Questi dati sottolineano l'urgenza di politiche rivolte alle famiglie e ai minorenni, per sostenere lo sviluppo e ridurre le disuguaglianze. Talvolta, anche in termini di continuità, si è fatto fatica ad avere una cornice stabile di riferimento con indicazioni normative e programmatiche salde, specie riguardo ai Piani infanzia. Il percorso per la definizione dei LEP è stato avviato formalmente nel 2015 a partire da un approfondimento curato dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, aggiornato nel 2019, coinvolgendo istituzioni, società civile e ricerca sociale. Tra i LEP prioritari individuati: la mensa scolastica; il nido o micronido pubblico per tutti i bambini 0-36 mesi; i servizi di supporto alla genitorialità; l'accesso a servizi di salute, educazione e protezione<sup>3</sup>. La tabella 1 che segue evidenzia il processo ancora in atto nel nostro Paese e mette in luce alcuni passaggi. Secondo dati del Ministero dell'Istruzione nell'anno scolastico 2022-2023 circa il 34% degli edifici scolastici statali dispone di un locale mensa o ambito funzionale alla mensa (MIUR 2025)<sup>4</sup> leggermente in aumento rispetto all'anno precedente (33,6%). La copertura è fortemente disomogenea: nelle regioni del Nord e Centro Italia circa il 41-43% degli edifici è dotato di mensa, mentre nel Sud e nelle Isole la percentuale scende al 21-22%, con valori ancora più bassi in Campania (15,6%) e Sicilia (13,7%).

Il costo medio del pasto scolastico per la scuola dell'infanzia è di circa 4,20 euro, con un costo mensile medio di circa 85 euro (Cittadinanza attiva, VIII Indagine Tariffe delle Mense scolastiche 2024-2025).

Il tempo pieno nella scuola primaria coinvolge circa il 40% degli alunni, con punte oltre il 50% in alcune regioni del Centro-Nord e meno del 20% nel Mezzogiorno (Istat 2024). Una distribuzione disomogenea dell'offerta scolastica compromette l'accesso equo a un percorso educativo completo e limita lo sviluppo delle competenze, contribuendo al rischio di impoverimento sociale ed economico nei territori più svantaggiati.

---

<sup>3</sup> I LEP prioritari riportati in questa tabella sono ripresi e analizzati in modo più approfondito nel paragrafo 2.2. La corrispondenza tra le denominazioni che si è cercata di dare in base ai dati disponibili e aggiornati da diverse fonti (vedi tab. 1) è la seguente: Mensa scolastica = LEP 1: garantire un pasto sano per ogni giornata scolastica; Nido o micro-nido pubblico = LEP 2: copertura minima del 33% dei bambini 0-36 mesi; Supporto alla genitorialità = LEP 4 (disabilità e supporti integrati): servizi integrati per famiglie, inclusi i consultori familiari; Servizi sanitari e sociosanitari integrati = LEP 4 (disabilità): banca dati nazionale, accesso inclusivo e territoriale; Tempo pieno scuola primaria = integrato nel LEP 1 come condizione funzionale alla mensa; Spazi gioco e tutela minorile = LEP 3: realizzazione di aree gioco pubbliche inclusive.

<sup>4</sup> Elaborazione su dati Open Data Istruzione del Ministero dell'Istruzione e del merito all'anno scolastico 2022-23.



**Tabella 1 LEP prioritari**

Servizio LEP	Copertura/Accesso 2022–2023	Obiettivo di riferimento	Criticità rilevate	Fonte istituzionale
<i>Mensa scolastica</i>	34% edifici scolastici con mensa	Estensione tempo pieno scuola primaria	Disparità Nord-Sud marcate; bassa copertura in aree interne; ritardi nella realizzazione PNRR	MIM – Anagrafe edilizia scolastica <sup>5</sup>
<i>Asili nido / micronidi (0–3 anni)</i>	30% copertura bambini 0-2 anni - 14.097 strutture attive	33% (LEP nazionale entro 2027) 45% (target UE 2030)	Forti disuguaglianze territoriali: Campania 13,2%, Sicilia 13,9%, Calabria 15,7%	Istat, <i>Servizi educativi per l'infanzia</i> , 2024 <sup>6</sup>
<i>Scuola dell'infanzia (3–6 anni)</i>	94,5% copertura complessiva (pubblico + paritario)	Accesso universale garantito per legge	Minori criticità; problema di qualità/edilizia in alcune aree	Istat, MIUR
<i>Supporto alla genitorialità</i>	Presenza disomogenea sul territorio	Potenziamento previsto in PNRR e Piano infanzia 2024–2026	Scarsa standardizzazione dei modelli; prevalenza di esperienze locali pilota	Ministero del Lavoro, PNRR 2024
<i>Servizi sanitari e sociosanitari integrati</i>	Attuazione variabile a livello territoriale	Integrazione sociale-sanitario-educativa	Accesso ai servizi ostacolato da barriere economiche e logistiche nel Mezzogiorno	Istat, BES 2023; Piano Nazionale Infanzia 2024
<i>Tempo pieno scuola primaria</i>	~41,5% alunni su base nazionale; >50% Centro-Nord e <20% Sud	Rafforzamento offerta educativa integrata	Disuguaglianze infrastrutturali e organizzative legate a personale, mense e spazi	MIUR, Tuttoscuola su dati MIM 2023–2024
<i>Educativa domiciliare e tutela minori</i>	Interventi in crescita ma ancora frammentari	LEP sociali e prevenzione allontanamenti (2021–2026)	Forte disomogeneità territoriale; scarsa disponibilità di personale educativo specializzato	Ministero del Lavoro, PNRR 2024; Istat 2023

Fonte: Rielaborazione Inapp su fonti indicate in tabella (2025)

Nel quadro del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) - Missione 4-C1, l'Italia ha previsto un investimento importante per potenziare l'offerta educativa. Una parte significativa delle risorse è riservata anche alla realizzazione di 1.000 nuove mense scolastiche, pensate per estendere il tempo pieno e migliorare la qualità dell'offerta formativa. Tuttavia, la loro costruzione procede con ritardo: i nuovi spazi saranno verosimilmente operativi forse a partire dal 2026. In particolare, sono stati stanziati 3 miliardi di euro per la costruzione e la riqualificazione di asili nido e scuole dell'infanzia: 2,4 miliardi destinati ai nidi e 600 milioni alle scuole per i bambini tra 3 e 6 anni. L'obiettivo generale di questi interventi è duplice: aumentare la disponibilità di servizi educativi nella prima infanzia su tutto il territorio nazionale e ridurre le disuguaglianze territoriali, in particolare tra Nord e Sud. Il PNRR punta, infatti, a raggiungere il target europeo del 33% di copertura per la fascia 0-3 anni, garantendo un accesso più equo all'educazione sin dalla nascita, anche attraverso ambienti di apprendimento moderni, inclusivi e sicuri. Oltre a sostenere lo sviluppo cognitivo e relazionale dei più piccoli, l'investimento mira anche a favorire la conciliazione tra

<sup>5</sup> Open Data - Anagrafe edifici scolastici - Dotazione mensa 2022-23, MIM.

<sup>6</sup> Istat Servizi educativi per l'infanzia 2024.



vita familiare e lavorativa, soprattutto per le madri, contribuendo indirettamente a contrastare la denatalità e a rafforzare l'occupazione femminile.

Nel quadro dell'attuazione dei LEP, il sistema educativo per la prima infanzia in Italia ha registrato negli ultimi anni un'espansione graduale. Nell'anno educativo 2022-2023, le strutture attivate dai Comuni (in forma singola o associata) e da altri soggetti pubblici e privati – nidi, sezioni Primavera e servizi integrativi pubblici e privati – hanno superato le 14.000 unità, con un incremento dell'1,4% rispetto all'anno precedente. Nelle città metropolitane si concentra circa un terzo dell'offerta nazionale, con 4.800 servizi, dei quali il 67,7% a gestione privata. Tuttavia, la distribuzione territoriale resta disomogenea: nei contesti metropolitani, il 61,6% dei comuni dispone di almeno un servizio educativo per la prima infanzia, a fronte di una media nazionale del 52%. Il decreto legislativo n. 65/2017<sup>7</sup> ha fissato l'obiettivo minimo di garantire tale offerta nel 75% dei comuni, ma tale soglia è stata raggiunta solo dalla metà delle città metropolitane. Se in realtà come Firenze, Milano, Bologna e Bari si registrano tassi di copertura comunale superiori al 90%, in aree come Reggio Calabria e Palermo il servizio è presente in meno del 40% dei comuni (Istat 2024b). Queste differenze mettono in evidenza criticità strutturali nell'accessibilità ai servizi educativi per la prima infanzia e pongono interrogativi sulla piena ed equa attuazione dei LEP a livello territoriale.

Rispetto ai servizi educativi per l'infanzia (nidi, micronidi) la cui copertura nazionale avvicinandosi all'obiettivo LEP del 33% da raggiungere entro il 2027 (legge di bilancio 2021)<sup>8</sup>, il tasso di copertura dei posti disponibili per i bambini sotto i 3 anni è salito dal 27,1% al 30%, vale a dire 30 posti ogni 100 bambini. Tuttavia, persistono forti disuguaglianze territoriali: regioni come Campania, Sicilia e Calabria mostrano livelli di copertura nettamente inferiori (rispettivamente 13,2%, 13,9% e 15,7%). A livello europeo, l'Italia si avvicina all'obiettivo fissato per i bambini sotto i tre anni, ma resta lontana dal nuovo traguardo europeo del 45% previsto entro il 2030 (Raccomandazione UE 2021/1004 sul *Child Guarantee*). L'offerta si concentra principalmente nei nidi d'infanzia (80,6% dei posti), mentre le sezioni Primavera<sup>9</sup> coprono il 12,6% e i servizi integrativi (spazi gioco, centri per genitori e bambini, servizi domiciliari) il 6,8% (Istat 2024; 2024b). Nell'anno 2023-2024 si segnala un ulteriore aumento della domanda di servizi educativi per l'infanzia, confermando il divario tra domanda e offerta a livello nazionale. Di fatto l'aumento della domanda ha superato la crescita dell'offerta, causando lunghe liste d'attesa, soprattutto nel settore pubblico. Oltre la metà delle strutture non è riuscita a soddisfare tutte le richieste, evidenziando un persistente squilibrio tra domanda e posti disponibili. La situazione solleva anche interrogativi sull'accessibilità e l'inclusività dei servizi, in particolare per bambini con disabilità e senza cittadinanza italiana (Istat 2025b).

Per i servizi a supporto della genitorialità, i dati Istat evidenziano una crescita graduale ma ancora insufficiente degli stessi servizi di supporto alla genitorialità, come centri per famiglie, sostegno psicologico e programmi educativi per genitori. Dal punto di vista territoriale anche tali servizi sono maggiormente presenti nelle aree urbane e nelle regioni del Nord, mentre risultano meno diffusi nel

---

<sup>7</sup> Il decreto legislativo n. 65 del 13 aprile 2017, in attuazione della legge n. 107/2015, ha istituito il sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino ai sei anni, con l'obiettivo di garantire continuità e coerenza educativa nel primo segmento del percorso formativo. Il sistema comprende i servizi educativi per la prima infanzia (nidi, sezioni Primavera, servizi integrativi) e la scuola dell'infanzia, ponendo le basi per un'offerta educativa unitaria, accessibile e di qualità su tutto il territorio nazionale.

<sup>8</sup> Legge 234/2021 – Avvio dell'attuazione dei LEP e fondi per asili nido e servizi alla prima infanzia.

<sup>9</sup> Le sezioni Primavera (art. 1 c. 630 della [legge 27 dicembre 2006, n. 296](#)) accolgono i bambini che compiono i 24 mesi tra il 1° gennaio e il 31 dicembre dell'anno scolastico di riferimento.



Mezzogiorno. Lo stesso Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2024-2026 prevede il potenziamento di queste strutture, con particolare attenzione alle famiglie vulnerabili. Tra le azioni di prevenzione allontanamento il Piano nazionale prevede il rafforzamento di programmi come il Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione (P.I.P.P.I.)<sup>10</sup>, ma la copertura resta parziale.

Infine, l'accesso ai servizi sanitari per bambini e adolescenti è garantito dal Servizio sanitario nazionale, ma permangono differenze regionali nella qualità e nei tempi di attesa:

- Nord Italia: i tempi di attesa per visite pediatriche specialistiche e prestazioni diagnostiche sono generalmente più brevi. In molte Regioni del Nord, la maggior parte delle famiglie riesce a ottenere appuntamenti entro i limiti previsti dai LEA (Livelli essenziali di assistenza). I Livelli di soddisfazione rispetto alla qualità del servizio sono più elevati rispetto a quelle del Sud, sia per la rapidità di accesso che per la qualità delle strutture e delle competenze professionali;
- Centro: le Regioni centrali mostrano una situazione intermedia, con tempi di attesa che possono variare sensibilmente tra aree urbane e rurali;
- Sud e Isole: qui i tempi di attesa sono spesso superiori agli standard nazionali, sia per le visite specialistiche pediatriche che per esami diagnostici. In alcune realtà, le famiglie segnalano attese anche di diversi mesi per prestazioni non urgenti.

La dotazione di personale è in calo, l'insufficienza di pediatri di libera scelta e di personale specializzato è più marcata nel Mezzogiorno, dove si registrano anche maggiori difficoltà nell'accesso ai servizi di neuropsichiatria infantile e riabilitazione. Anche per quanto riguarda i servizi di prevenzione, le coperture vaccinali e i programmi di screening sono più completi e tempestivi al Nord, mentre al Sud si osservano tassi di adesione inferiori e maggiori difficoltà organizzative. Lo stesso si può dire per la rinuncia alle prestazioni che nel Mezzogiorno è più frequente per motivi economici, distanza dai centri specializzati o eccessiva lunghezza delle liste d'attesa. Questo fenomeno contribuisce ad accentuare i divari territoriali negli esiti di salute dei minorenni, evidenziando che, anche laddove i servizi sono presenti, non si può ancora parlare di una reale uguaglianza nell'accesso ai diritti.

I servizi di protezione sociale e tutela minorile sono oggetto di rafforzamento nel Piano nazionale 2024-2026, con investimenti per prevenzione dell'allontanamento familiare e potenziamento dell'educativa domiciliare (Istat 2025, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 2025a).

---

<sup>10</sup> Il programma nasce nel 2010 con l'obiettivo di innovare le pratiche di intervento rivolte alle famiglie in condizioni di 'negligenza', al fine di prevenire il maltrattamento e ridurre il rischio di allontanamento dei bambini dal contesto familiare. Il programma promuove un approccio integrato tra area sociale, sanitaria ed educativa-scolastica, valorizzando la partecipazione attiva dei genitori e dei bambini nella definizione dei bisogni e nella costruzione delle risposte. L'obiettivo principale è aumentare la sicurezza e il benessere dei bambini, sostenendo il loro sviluppo in un ambiente familiare più stabile e protettivo.



## 2 PER UN MAINSTREAMING DEI DIRITTI DEI BAMBINI E DEGLI ADOLESCENTI

Parlare di mainstreaming dei bambini e adolescenti significa integrare sistematicamente la prospettiva e i diritti dei minori in tutte le politiche, le pratiche e i processi sociali, superando approcci settoriali e favorendo una tutela trasversale, con la promozione effettiva degli interessi dei minori in ogni ambito.

In questo capitolo si farà un excursus su tutti gli strumenti che hanno contribuito a contrastare la povertà minorile, promuovere l'inclusione sociale e l'accesso ai servizi essenziali, integrando anche la dimensione di genere e la tutela di minori in condizioni di particolare vulnerabilità (disabilità, minoranze, disagio abitativo, famiglie precarie). Negli ultimi anni le leggi di bilancio hanno assunto un ruolo centrale nel processo di definizione e finanziamento dei LEP, ossia di quei servizi sociali, educativi e di assistenza che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Dal 2021 l'attenzione del legislatore si è concentrata soprattutto su tre ambiti strategici: il rafforzamento dei servizi sociali comunali, l'ampliamento dell'offerta degli asili nido e il sostegno al trasporto degli studenti con disabilità. Si descriverà, pertanto, quanto elaborato negli ultimi anni a partire dalle raccomandazioni europee ed internazionali, in tema dei diritti e del benessere dei minori e come tali bisogni vengano considerati prioritari nella progettazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche.

### 2.1 LE INDICAZIONI INTERNAZIONALI ED EUROPEE

Il 27 maggio 1991, con la legge n. 176<sup>11</sup>, l'Italia ha ratificato la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989. Nella prima parte della Convenzione sono elencati, in 41 articoli, tutti i diritti riconosciuti ai bambini; nella seconda parte si istituisce e viene regolamentato il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, organismo indipendente avente il compito di esaminare i progressi compiuti dagli Stati parte nell'esecuzione degli obblighi derivanti dalla Convenzione.

Tale Comitato elaborò un documento di Osservazioni conclusive con il quale rese noto il proprio parere sullo stato di attuazione della Convenzione, facendo ai vari Paesi raccomandazioni per risolvere le criticità ancora presenti. Le ultime due Osservazioni rivolte all'Italia furono, rispettivamente, del 2011 e del 2019. Nella prima venne raccomandato all'Italia di *"sviluppare meccanismi efficaci al fine di garantire un'attuazione coordinata della Convenzione in tutte le Regioni attraverso il rafforzamento del coordinamento a livello nazionale e regionale, e adottare standard nazionali, come i Livelli essenziali delle prestazioni sociali"* e di *"revisionare il Piano nazionale d'azione al fine di includervi uno specifico meccanismo di monitoraggio e valutazione"*<sup>12</sup>.

Nelle Osservazioni conclusive del 2019, in riferimento al tema dei Livelli essenziali di assistenza dei bambini e adolescenti, si legge: *"Il Comitato accoglie con favore i significativi progressi nella riduzione della mortalità infantile e una serie di iniziative adottate in materia di salute dei minorenni, compresa la definizione dei nuovi Livelli essenziali di assistenza sanitaria (Livelli essenziali di assistenza - LEA) e la disponibilità di fondi adeguati per uno Screening neonatale esteso obbligatorio (SNE), che sia parte dei*

<sup>11</sup> Legge 27 maggio 1991 n.176, *Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo.*

<sup>12</sup> Cfr. [1602520072-osservazioniconclusivecrcitalia2019.pdf](https://www.governo.it/Documenti/1602520072-osservazioniconclusivecrcitalia2019.pdf).



LEA" e raccomandò allo Stato italiano di *"ampliare la consapevolezza dell'importanza delle vaccinazioni e garantire una copertura vaccinale completa contro le malattie infantili"*<sup>13</sup>.

Negli ultimi decenni, grazie a una maggiore informazione sullo stato di povertà delle famiglie e dei minorenni, ma soprattutto grazie alla ratifica di atti importanti quali la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>14</sup> (2000 e 2007) e la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità<sup>15</sup> (2006, ratificata nel 2009), l'attenzione sui diritti dei minorenni è aumentata.

L'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea afferma espressamente che i bambini hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere e possono esprimere liberamente la propria opinione che viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in base alla loro età e maturità. Inoltre, ogni bambino ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse, che deve sempre essere considerato preminente.

Con la Raccomandazione del 20 febbraio 2013 (2013/112/UE)<sup>16</sup> "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale", l'Unione europea aveva non solo messo in evidenza, all'interno del "Pacchetto sugli investimenti sociali", il tema chiave della protezione e dell'inclusione sociale (compresa la povertà infantile), ma anche fornito indicazioni per un programma futuro. Investire sull'infanzia in modo preventivo consente sia di ridurre lo svantaggio in modo tempestivo, sia di ridurre il divario scolastico, facilitando, quindi, il benessere infantile. La raccomandazione agli Stati fu di sollecitare il Network europeo di esperti indipendenti sull'inclusione sociale ad aiutare gli Stati membri a "rafforzare le sinergie in significative aree di interventi".

Due anni dopo, nel 2015 il Parlamento europeo sollecitò l'adozione di un'iniziativa europea perché si garantisse l'accesso ai servizi essenziali per i bambini e i ragazzi bisognosi (con meno di 18 anni e a rischio di povertà o esclusione sociale)<sup>17</sup>. In esso, grazie all'individuazione di diritti e principi fondamentali, vengono individuati tre ambiti di intervento:

- 1) pari opportunità e accesso al mercato del lavoro;
- 2) condizioni di lavoro eque;
- 3) protezione sociale e inclusione.

È in questo contesto che vennero adottati atti per promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà, come la Strategia UE sui diritti dei minorenni e la Garanzia europea per l'infanzia: per garantire che i minorenni a rischio di povertà e di esclusione sociale abbiano effettivamente accesso a servizi chiave quali l'assistenza sanitaria e l'istruzione<sup>18</sup>. Venne raccomandata una particolare attenzione anche alla dimensione di genere e a forme di svantaggio specifiche, ad esempio, minorenni in situazioni di grave deprivazione abitativa; con disabilità; appartenenti a minoranze etniche (in particolare Rom); i minorenni in situazioni familiari precarie).

<sup>13</sup> Cfr. [https://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2009/08/Osservazioni\\_Conclusive\\_CRC\\_Italia\\_2019.pdf](https://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2009/08/Osservazioni_Conclusive_CRC_Italia_2019.pdf).

<sup>14</sup> Cfr. [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_it.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf).

<sup>15</sup> Cfr. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/disabilita-e-non-autosufficienza/focus-on/Convenzione-ONU/Documents/Convenzione%20ONU.pdf>.

<sup>16</sup> Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0112&from=EN>.

<sup>17</sup> Cfr. <https://famiglia.governo.it/it/politiche-e-attivita/infanzia-e-adolescenza/sistema-europeo-di-garanzia-per-i-bambini-vulnerabili-european-child-guarantee/cose-il-sistema-europeo-di-garanzia-per-i-bambini-vulnerabili/>.

<sup>18</sup> Cfr. [Strategia dell'Unione sui diritti dei minori e garanzia europea per l'infanzia | EUR-Lex](#).



Nel 2017 venne definito, a livello Europeo, il “Pilastro europeo dei diritti sociali” e in Italia furono date indicazioni di programmazione nazionale, con integrazioni e misure normative<sup>19</sup>.

Nel 2019 il 22,2% dei minorenni era a rischio di povertà o esclusione sociale, il tasso di abbandono scolastico precoce poneva l'Italia al quinto posto tra i Paesi europei e in aumento i disagi e le problematiche di carattere psichico e psicologico, ulteriormente esplosi dopo la pandemia.

Con Raccomandazione del Consiglio europeo del 14 giugno 2021<sup>20</sup> venne istituita la *European Child Guarantee* (Sistema europeo di garanzia per i bambini vulnerabili)<sup>21</sup> con l'obiettivo di assicurare: servizi educativi e di cura per la prima infanzia e attività educative e scolastiche; almeno un pasto sano ogni giorno di scuola; l'accesso ai servizi sanitari.

Dopo una fase sperimentale (realizzata con il supporto dell'Unicef in alcuni Paesi, tra i quali l'Italia)<sup>22</sup> viene prevista l'adozione di Piani nazionali d'azione per l'attuazione della garanzia infanzia nei Paesi dell'Unione.<sup>23</sup> Il 14 giugno 2021 è stato elaborato il Piano di azione nazionale per l'attuazione del Piano Nazionale per la garanzia infanzia (PANGI)<sup>24</sup>, come vedremo meglio in seguito, è un documento di programmazione che si proietta fino al 2030, con cui l'Italia si è impegnata a destinare almeno il 5% del totale delle risorse FSE+ al sostegno alla lotta contro la povertà infantile. Tali risorse sono state allocate a valere sul Programma nazionale inclusione e lotta alla povertà 2021-2027 e sul Programma nazionale scuola e competenze 2021-2027.

Nel marzo 2023, in occasione della riunione del Comitato di Sorveglianza del Programma nazionale scuola e competenze 2021-2027, è stato presentato l'Obiettivo Specifico (ESO4.6.) - Promuovere la parità di accesso e di completamento di un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità, legato all'attuazione della *Child Guarantee*, destinandogli un fondo di euro 1.202.023.516,00. Con tale obiettivo si intende promuovere la parità di accesso e di completamento di un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità, soprattutto per i gruppi svantaggiati anche agevolando la mobilità ai fini dell'apprendimento per tutti e l'accessibilità per le persone con disabilità. Tale inclusività riguarda molti ambiti, dall'Educazione e cura della prima infanzia, attraverso l'istruzione e la formazione generale e professionale, fino al livello terziario e all'istruzione e all'apprendimento degli adulti.

Gli obiettivi operativi riguardano:

- il potenziamento delle competenze di base, comprese le competenze chiave di cittadinanza e le competenze di ambito spaziale e territoriale; l'inclusione e il contrasto alla dispersione scolastica, tramite l'ampliamento del tempo scuola, con iniziative didattiche in orario extra-scolastico e nei periodi estivi e di sospensione delle attività didattiche, percorsi di motivazione allo studio, col supporto dei tutor e degli orientatori, soprattutto nelle aree del Mezzogiorno e in quelle con maggiori difficoltà;

<sup>19</sup> Cfr. [https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_it.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_it.pdf).

<sup>20</sup> Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H1004>.

<sup>21</sup> Cfr. <https://famiglia.governo.it/it/politiche-e-attivita/infanzia-e-adolescenza/sistema-europeo-di-garanzia-per-i-bambini-vulnerabili-european-child-guarantee/cose-il-sistema-europeo-di-garanzia-per-i-bambini-vulnerabili/>.

<sup>22</sup> Cfr. [Child Guarantee | Unicef Italia](#).

<sup>23</sup> Cfr. [National action plans and progress reports - European Commission](#).

<sup>24</sup> Cfr. [PANGI.pdf](#).



- l'implementazione dell'educazione prescolare (Sistema 0-6) a contrasto della povertà educativa, inclusa la sensibilizzazione delle famiglie, in particolare per la fascia di età 0-3 e l'estensione dei risultati della sperimentazione relativa alle sezioni Primavera<sup>25</sup>.

Con l'intenzione di coinvolgere i diretti interessati nella pianificazione e implementazione delle politiche a loro mirate, nel dicembre del 2021 è stato costituito lo *Youth Advisory Board* (YAB). Lo *Youth Advisory Board* è un gruppo eterogeneo di circa venti adolescenti, che ha il compito di raccogliere le voci delle bambine e dei bambini e delle ragazze e dei ragazzi che vivono in Italia e partecipare alla pianificazione, implementazione, monitoraggio e valutazione delle azioni previste dalla Garanzia infanzia (*Child Guarantee*). Il gruppo è stato costituito a cura dell'Unicef nell'ambito della fase pilota della Garanzia Infanzia finanziata dalla Commissione europea in collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri e con il supporto tecnico dell'Istituto degli Innocenti.

Le attività dello YAB e dei suoi sottogruppi hanno realizzato approfondimenti importanti su diverse tematiche ritenute prioritarie dai ragazzi e dalle ragazze: salute mentale, scuola aperta, spazi aggregativi e comunicazione.

Le ragazze e i ragazzi coinvolti hanno realizzato sondaggi, podcast e contenuti legati ai temi principali della Garanzia infanzia diffusi attraverso la pagina Instagram, creata e gestita dai membri dello YAB in maniera partecipata. Fino a gennaio 2023 i gruppi si sono riuniti tre volte in presenza e poi a cadenza mensile online. Tra i risultati raggiunti una serie di raccomandazioni, riportate al "Gruppo di lavoro politiche e interventi sociali a favore dei minorenni in attuazione della *Child Guarantee*" durante l'audizione del 24 febbraio 2023 e successivamente integrate all'interno del Piano di azione Nazionale per la Garanzia infanzia. Soprattutto il tema della salute mentale e del benessere psicofisico per gli adolescenti è ritenuto prioritario. I ragazzi hanno elaborato delle raccomandazioni nella "Lettera dagli adulti del futuro" in particolare: "I servizi di supporto psicosociale devono essere gratuiti o avere prezzi accessibili per tutti. Servono più psicologi: psicologi di base, psicologi a scuola, ma anche attività artistiche, sportive e di socializzazione più inclusive, per prevenire il disagio e l'isolamento".

Sempre nello stesso documento, è stato chiesto di non concentrarsi solo sullo stato di malessere dei bambini e degli adolescenti, ma di fare prevenzione, rafforzando tutte le azioni di promozione del benessere psicosociale, implementando tutte le attività che possono favorirlo. Le idee proposte dallo YAB vertono su:

- il diritto di sviluppare al massimo i propri talenti e le proprie potenzialità, partendo da capacità, inclinazioni, aspettative diverse;
- la richiesta di percorsi educativi che permettano a tutti, soprattutto agli studenti più in difficoltà, di sviluppare le proprie inclinazioni e sbloccare il proprio potenziale, anche attraverso piani didattici personalizzati che tengano conto dei Bisogni educativi speciali (BES);
- la proposta di un approccio didattico innovativo e inclusivo deve garantire equità, mirando a facilitare l'inclusione sociale e lavorativa di tutti gli studenti, con particolare attenzione a quelli in condizioni socioeconomiche o culturali svantaggiate;
- la richiesta di percorsi educativi che forniscano strumenti utili non solo per l'acquisizione delle conoscenze ma anche allo sviluppo di competenze trasversali adeguate ai bisogni del XXI

---

<sup>25</sup> Cfr. [Comitato di sorveglianza – Programma Nazionale 2021-2027](#).



secolo, che permettano agli studenti di effettuare un'efficace transizione dalla scuola al mondo del lavoro;

- la necessità di dedicare attenzione anche allo sviluppo delle competenze socio-emotive.

Una particolare importanza viene data dai ragazzi agli spazi di aggregazione, con la richiesta di implementarli e di avere il supporto di adulti in grado di ascoltare i bisogni degli adolescenti e dei bambini, soprattutto quelli che manifestano sintomi di disagio e difficoltà emotive, anche come conseguenza di una ambiente familiare vulnerabile. È importante, quindi, creare luoghi dove sviluppare competenze, anche e soprattutto emotive. Durante il quinto incontro nazionale della *Youth Conference* (svoltosi a Firenze dall' 8 al 10 febbraio 2024) il gruppo nazionale composto da 30 ragazzi e ragazze provenienti da quasi tutte le regioni italiane hanno organizzato un laboratorio dedicato alla Garanzia infanzia e Adolescenza per fornire spunti di riflessione utili per il monitoraggio. In tale ambito il tema maggiormente emerso è la mancanza di un ascolto reale, senza giudizio o sminuimento, da parte delle figure adulte che stanno attorno ai ragazzi, nella scuola e nelle famiglie. I ragazzi lamentano che spesso sentono sminuiti i loro bisogni e le loro richieste di aiuto, compresa la sofferenza o il disagio espressi. Chiedono, quindi, un maggiore supporto psicologico nelle scuole, con l'apertura di sportelli laddove siano mancanti e l'attivazione di gruppi di ascolto e attività comuni, con una maggiore formazione degli operatori, compresa formazione dei professori.

I ragazzi hanno sottolineato anche l'importanza di creare spazi adeguati di gioco: molti sono i bambini che non ne hanno, perché vivono in zone disagiate o perché i siti non sono accessibili o sicuri. Il gioco sviluppa il senso di appartenenza, oltre a consentire di porsi di fronte ai propri limiti e alle proprie potenzialità.

Altro fondamentale tema affrontato è stato quello dello studio, unico mezzo di riscatto sociale e dell'accesso alle informazioni. In sintesi, la *Youth Conference* ha chiesto di potenziare i seguenti servizi, così come previsto anche dal PANGI:

- servizi sociali: potenziamenti sotto forma di formazione, in modo che le decisioni prese non siano affrettate ma ponderate ed equilibrate, centrate sul benessere del minore;
- consultori familiari: si connotano come servizi fortemente orientati ad attività di prevenzione e di promozione della salute, ma è assolutamente necessario rafforzarli, soprattutto nelle regioni del sud del Paese;
- spazi aggregativi e di supporto allo studio extrascolastici: forniscono uno spazio sicuro, di condivisione e di aiuto anche didattico;
- sportelli psicosociali nelle scuole: vanno attivati nelle scuole dove sono ancora assenti;
- creazione di una piattaforma online peer-to-peer: consentirebbe un supporto reciproco fra ragazzi, sia relazionale che scolastico, un servizio a disposizione creato dai ragazzi e le ragazze per altri coetanei.

Allo stato attuale già si dispone di una serie di informazioni utili per l'analisi e presidio dell'attuazione dei LEP, sia grazie alla piattaforma del Servizio informativo dell'offerta dei servizi sociali (SIOSS), che mediante altre fonti dati, che saranno integrate con il fine di rendere più completo il monitoraggio. Il SIOSS consente ad esempio di monitorare l'attuazione delle programmazioni regionali e conseguentemente lo stato di attuazione dei LEPS nei territori. Nel capitolo successivo sono gli stessi attori a delineare il processo in atto.



## 2.2 IL PERCORSO DEI LEP ED EFFETTI TANGIBILI DI QUANTO REALIZZATO

Un sistema di welfare strutturato garantisce l'offerta di servizi e il diritto a una piena partecipazione sociale. Perché ciò avvenga è necessaria un'efficace programmazione finanziaria, la coesione delle prestazioni e la sostenibilità delle stesse. L'art. 22 della legge n. 328 del 2000<sup>26</sup>, legge quadro nazionale, individuava una serie di ambiti di intervento che riconosceva come Livelli essenziali delle prestazioni, ma il passaggio dalla teoria all'operatività è stato tortuoso.

È stato, intanto, necessario costruire e definire i Livelli essenziali delle prestazioni in ambito sociale (LEP). Nel 2001 la riforma del Titolo V della Costituzione ha ridefinito gli ambiti dell'autonomia legislativa di Stato e Regioni a statuto ordinario (RSO), attribuendo a queste ultime ampi poteri decisionali, stabilendo anche un assetto ordinario di finanziamento improntato a una maggiore autonomia degli enti e basato su tributi propri, senza però creare disparità di trattamento nella fruizione dei servizi da parte dei cittadini. Sono stati individuati tre elementi fondanti del sistema generale di finanziamento delle RSO: i Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEP), i corrispondenti fabbisogni finanziari standard e la capacità fiscale, anch'essa definita sulla base di parametri oggettivi.

I Livelli essenziali delle prestazioni riguardano i servizi e le prestazioni che lo Stato deve garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale, definendone uno standard adeguato alle esigenze dei cittadini, a prescindere dal loro luogo di residenza. Lo Stato è, quindi, tenuto ad erogare agli Enti Locali le risorse necessarie, tenendo conto anche degli Enti che non dispongono di queste ultime autonomamente e che necessitano di contributi più sostanziosi. Fino ad oggi, però, questo principio non ha trovato piena applicazione, poiché si è tenuto molto più conto del metodo di calcolo della cosiddetta spesa storica, in base alla quale l'attribuzione delle risorse veniva effettuata sulla base di quanto speso in passato da uno stesso ente per uno stesso servizio. In pratica, riceve di più chi garantisce determinati servizi, a svantaggio di chi non è stato mai in grado di erogarli (Camera dei deputati 2024)<sup>27</sup>. È questa una delle ragioni per cui i divari tra i territori sono andati ampliandosi sempre di più e i dati europei confermano che l'Italia non sempre riesce a rispettare i diritti fondamentali di tutte le bambine e bambini, soprattutto a causa delle forti diseguaglianze tra il Nord e il Sud del Paese.

La modifica costituzionale avrebbe dovuto aumentare l'autonomia gestionale degli enti regionali e locali, ma c'era il rischio che i territori mettessero a disposizione risorse tali da aumentare la disparità di trattamento in tema di diritti. Per scongiurare ciò si stabilì che alcune Regioni avrebbero beneficiato di margini ulteriori di autonomia in alcune materie (cosiddetto "federalismo asimmetrico") sulla base o di uno statuto speciale adottato con legge costituzionale (Regioni a statuto speciale, RSS) o di un procedimento di iniziativa regionale volto a ottenere maggiori competenze in alcune materie (autonomia differenziata, art. 116, comma 3, Cost.).

In una sentenza dell'ottobre del 2021,<sup>28</sup> la Corte Costituzionale ha valutato *"negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale"*, e ha inoltre ribadito che *"in definitiva, il ritardo nella definizione dei LEP rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria*

<sup>26</sup> Legge 8 novembre 2000 n.328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

<sup>27</sup> Cfr. <https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2024/12/18/leg.19.bol0425.data20241218.com62.pdf>.

<sup>28</sup> Corte Costituzionale 26 novembre 2021 n.220.



*degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali”.*

Con l'introduzione di alcune misure nazionali di contrasto della povertà (legge n. 33 del 2017<sup>29</sup> sul Sostegno all'inclusione attiva, il decreto-legge 147/2017<sup>30</sup> sul Reddito di inclusione, il decreto-legge 4/2019<sup>31</sup> convertito nella legge n.26/2019<sup>32</sup>, sul Reddito di cittadinanza) sono stati definiti formalmente i Livelli essenziali delle prestazioni non solo nella componente di trasferimento monetario, ma anche per quel che riguarda la formulazione di politiche attive, definendo le basi per il riconoscimento di un vero e proprio diritto individuale alla presa in carico da parte dei servizi sociali o del lavoro.

Nel 2017 è stata istituita la Cabina di regia incaricata di definire gli indicatori per la misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi strategici del Sistema integrato di educazione e di istruzione da 0 a 6 anni, secondo quanto stabilito dall'articolo 4 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n.65<sup>33</sup>. Inoltre, la Cabina di regia doveva proporre al Ministro le Linee strategiche e valutare il concorso degli interventi inseriti nelle programmazioni regionali volti al raggiungimento degli obiettivi strategici del Sistema integrato.

In attuazione della Raccomandazione europea del 14 giugno 2021<sup>34</sup> l'Italia ha elaborato il PANGI, un piano di programmazione nazionale con orizzonte 2030 che delinea obiettivi strategici e azioni concrete per l'inclusione dei bambini e degli adolescenti, anche attraverso la definizione dei LEP. Il Piano individua, tra le priorità, l'adozione legislativa di un LEP per i servizi educativi per l'infanzia, con l'obiettivo di raggiungere almeno il 50% di copertura tra i bambini sotto i 3 anni. A tal fine, è prevista l'istituzione di un tavolo tecnico interistituzionale (Ministero dell'Istruzione, Regioni, ANCI, Dipartimento per le Politiche della famiglia, Ministero del Lavoro e sindacati confederali) per definire criteri comuni di accesso ai servizi pubblici e privati accreditati, sistemi tariffari graduati in base all'ISEE, soglie massime di compartecipazione e la graduale estensione della gratuità fino a una soglia ISEE di 26.000 euro.

Relativamente alle Mense e al prolungamento tempo pieno il PANGI prevede l'istituzione di un LEP per garantire l'accesso a un pasto sano al giorno nelle scuole, già riconosciuto servizio pubblico essenziale dalla delibera n. 17/271 della Commissione di garanzia sull'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Il Piano sottolinea la necessità di coordinare tale misura con un'organizzazione scolastica che includa l'offerta pomeridiana. Gli obiettivi operativi comprendono l'estensione progressiva del servizio mensa e del tempo pieno nelle scuole dell'infanzia e primarie, con una prospettiva di universalità, a partire dai territori caratterizzati da maggiore povertà educativa. Si prevede anche una riduzione delle contribuzioni familiari e l'introduzione del servizio mensa anche nella scuola secondaria di primo grado.

Il Piano propone inoltre l'introduzione di un LEP per garantire la presenza standardizzata di servizi educativi con "un approccio multiprofessionale e multidisciplinare che tengono insieme l'area sociale ed educativa e collegamenti con il sanitario sia a livello preventivo, sia a livello riparativo". In questo ambito

<sup>29</sup> Legge 15 marzo 2017 n.33 "Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali".

<sup>30</sup> D.L. 15 settembre 2017 n.147 "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà".

<sup>31</sup> D.L. 28 gennaio 2019 n.4 "Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni".

<sup>32</sup> Legge 28 marzo 2019, n. 26 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni".

<sup>33</sup> D.Lgs 13 aprile 2017 n.65 "Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n.107".

<sup>34</sup> Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H1004&from=FR>.



si prevede l'adozione di Linee guida nazionali per la promozione del benessere sociale e dell'inclusione di preadolescenti e adolescenti, nonché la diffusione di spazi di aggregazione e prossimità per la fascia di età 10-17 anni.

Nella parte del PANGI dedicata a governance e infrastrutture di sistema, viene previsto un LEP per la partecipazione delle bambine e dei bambini, dei ragazzi e delle ragazze nei loro contesti di vita e nelle istituzioni; viene auspicata altresì la definizione di un LEP volto a garantire l'efficacia operativa delle équipes multidisciplinari, assicurandone un'adeguata composizione numerica e funzionale, con attenzione specifica ai destinatari delle misure previste dalla Garanzia infanzia<sup>35</sup>.

Il Piano promuove quindi un aggiornamento dello stato attuale dei LEP e introduce un approccio integrato e sistemico per la loro definizione, pur senza articolare formalmente una classificazione tipologica. A differenza di precedenti proposte, come quella avanzata dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza nel 2019, che distingueva tra LEP di tipo soggettivo (che pure analizzeremo nel dettaglio), di garanzia territoriale e di natura programmatica, il PANGI si concentra sull'individuazione di obiettivi operativi misurabili, sulla costruzione di una governance multilivello e sull'integrazione tra servizi educativi, sociali e sanitari per garantire l'effettivo accesso ai diritti fondamentali da parte dei minori in condizioni di vulnerabilità.

### 2.3 PROPOSTE DI PRIORITÀ NELLA SCELTA DEI LEP

Nel 2015 l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza AGIA pubblica il documento di proposta "Verso la definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei bambini e degli adolescenti"<sup>36</sup>. Elaborato dal tavolo di lavoro sul tema istituito presso l'AGIA, grazie alla proposta di "Batti il cinque!"<sup>37</sup>, il documento fornisce dei suggerimenti sulle azioni da realizzare per intervenire efficacemente a sostegno dei diritti dei bambini e degli adolescenti, e delle loro famiglie. Per questo, proponendo un approccio fondato sui diritti, in particolare utilizzando la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia come quadro di riferimento, il documento suggerisce indicazioni di metodo al fine di enucleare tutte le prestazioni (con i relativi livelli) che si ritiene siano essenziali per l'effettivo esercizio di tali diritti. La proposta analizza i singoli diritti e ne declina:

- a) il livello essenziale a cui fanno riferimento;
- b) le azioni necessarie per rendere esigibile il diritto;
- c) le responsabilità istituzionali e non preposte;
- d) gli indicatori di processo e di risultato.

Nel documento i Livelli essenziali delle prestazioni non sono esclusivamente prestazioni in senso stretto, né comportano sempre investimenti, possono essere infatti di tre tipi:

- a) azioni e servizi (cioè, le prestazioni tradizionali, quindi con valenza economica);
- b) norme (leggi, regolamenti...);

---

<sup>35</sup> Cfr. allegati\_PANGI.pdf.

<sup>36</sup> Riflettori accesi sui Livelli essenziali delle prestazioni per i minorenni | Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

<sup>37</sup> Cfr. <https://www.cnca.it/batti-il-cinque/>.



c) l'organizzazione e la complementarità/sussidiarietà tra le competenze Stato/Regione/Enti locali e/o tra settore pubblico (ai diversi livelli), terzo settore, settore privato (nello spirito di quanto previsto dall'Art. 118 della Costituzione Italiana.

Questi gli argomenti affrontati nei diversi capitoli:

1. misure generali di attuazione dei diritti dell'infanzia;
2. definizione di minorenni;
3. principi generali: vita, sopravvivenza, sviluppo, non discriminazione, ascolto e partecipazione;
4. diritti civili e libertà;
5. ambiente familiare;
6. salute e assistenza;
7. educazione, tempo libero, attività culturali;
8. misure speciali per la tutela dei minorenni (immigrazione, sfruttamento sessuale o lavorativo, minorenni e giustizia, droghe, minoranze etniche).

Nel 2019 l'AGIA torna sul tema dei LEP per l'infanzia e l'adolescenza<sup>38</sup>, lavorando sul metodo, nel merito delle prestazioni sociali rivolte ai minori, indica specificità proprie dell'ambito sociale e dell'infanzia-adolescenza e propone la seguente distinzione:

- LEP di primo tipo (prestazioni per rispondere a diritti soggettivi) per soggetti con bisogni specifici;
- LEP di secondo tipo (garanzie di offerta) in base alla realtà territoriale;
- LEP di terzo tipo (programmatico) con proposte mirate ad approfondire il livello di conoscenza dei servizi offerti e ottenere un maggiore soddisfacimento dei diritti<sup>39</sup>.

Le proposte di LEP attualmente fatte dai soggetti indicati nella tabella 2 che segue, non esauriscono la tutela di tutti i diritti, quindi, sarà necessaria una implementazione e il carattere di priorità che viene conferito alle scelte non si riferisce all'importanza dei diritti, in quanto non sono ipotizzabili diritti umani più importanti di altri, ma si riferiscono alla loro sostenibilità e praticabilità.

**Tabella 2 Soggetti coinvolti in tutte le tipologie di LEP proposte dall'AGIA**

Soggetti	Ruoli e competenze
Ministero Economia e finanza (MEF)	Programma e gestisce le risorse
Ministero dell'Istruzione (Miur)	Gestisce tutto quello che riguarda l'istruzione
Ministero Lavoro e delle politiche sociali (MLPS)	Mette in atto politiche sociali per il contrasto alla povertà
Anci (Ass. comuni italiani)	Tutela gli interessi dei Comuni
Enti locali	Il Comune deve garantire per l'edilizia scolastica e l'organizzazione della mensa
Sindacati (CGIL, CISL e UIL)	I rappresentanti partecipano alle riunioni presso l'Osservatorio per l'infanzia e adolescenza
Conferenza Unificata	Partecipa ai processi decisionali favorendo la collaborazione tra Stato e Regioni

Fonte: Agia, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (2019), *I Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle persone di minore età. Documento di studio e di proposta*, IRS Istituto per la ricerca sociale

<sup>38</sup> "Definire standard minimi uguali tra regioni per mense, asili nido e parchi inclusivi", Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

<sup>39</sup> Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (2019), "I Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle persone di minore età. Documento di studio e di proposta", IRS-Istituto per la Ricerca Sociale.



L'AGIA ha dato priorità, a 4 LEP:

- *Primo LEP: assicurare una mensa ad ogni bambino che frequenta la scuola dell'infanzia, con una copertura dei costi di almeno il 50% a carico della fiscalità generale (LEP di primo tipo).*

La fattibilità sociale del primo LEP è particolarmente complessa, data la differenziazione tipologica delle scuole dell'infanzia: statali (55%), comunali (6,3%) e paritarie private (37,8%). Per le statali e le comunali il servizio mensa dipende dai comuni, che ne definiscono l'organizzazione e la compartecipazione economica delle famiglie. Inoltre, è difficile attuare questo LEP in alcune zone soprattutto del Sud Italia, in quanto spesso le famiglie non ritengono necessaria la mensa scolastica per cui il comune la eroga solo se raccoglie un numero congruo di richieste (determinando, così, uno svantaggio per quei bambini che, invece, ne usufruirebbero).

Per implementare questo LEP è assolutamente indispensabile sganciarlo dalla domanda del singolo, ma renderlo essenziale come tutela della salute, nonché inserito tra i diritti all'istruzione e all'educazione di tutti i bambini, soprattutto per garantire quelli più vulnerabili e in condizioni svantaggiate.

- *Secondo LEP: fornire un numero di posti nei nidi pubblici per almeno il 33% dei bambini tra 0 e 36 mesi, con una copertura dei costi di almeno il 50% a carico della fiscalità generale (LEP di secondo tipo).*

L'Italia è ancora molto lontana dal raggiungere questa copertura, prevista dal già citato decreto legislativo 65/2017, che stabiliva la necessità di un consolidamento dei servizi educativi all'infanzia e del loro ampliamento. L'allora Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca aveva il compito di indirizzare, coordinare e promuovere il Sistema integrato di educazione e di istruzione su tutto il territorio nazionale, per tutte le bambine e i bambini da 0 a 6 anni. La Commissione europea riconosce che "L'Educazione e la cura della prima infanzia costituiscono la base essenziale per il buon esito dell'apprendimento permanente, dell'integrazione sociale, dello sviluppo personale e della successiva occupabilità",<sup>40</sup> ma in Italia i nidi restano ancora un servizio a domanda individuale e, inoltre, il Fondo nazionale previsto dal decreto legislativo n. 65/2017 è destinato alla fascia di età 0-6, senza indicazioni specifiche per la fascia di pertinenza dei nidi, cioè 0-3 anni. Inoltre, va rammentato che, se si tratta di un livello essenziale allora l'essenzialità delle prestazioni deve fare riferimento a tutti gli aspetti formativi e quindi la progettazione didattica, la professionalità degli operatori, il rapporto di lavoro, con stabilità di stipendio, orari e profili specifici.

- *Terzo LEP: realizzare aree gioco pubbliche ogni 10/15 Km nelle aree urbane e ogni 20/25 km in quelle rurali, per tutti i bambini (LEP di secondo tipo).*

Non c'è una definizione precisa di spazio-gioco, né una mappatura dello status quo, ma, dall'analisi delle buone pratiche, possiamo indentificare 3 tipi di servizi: ludoteche, spazi integrativi al nido /centri famiglie, spazi gioco, ecc.) e parchi gioco.

Unica altra fonte sull'argomento è data dal Rapporto nazionale sui minori e lo sport, realizzato dall'Osservatorio #Conibambini promosso da "Con i Bambini" e "Openpolis" nell'ambito del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile<sup>41</sup>. Nel 2019, quindi già prima delle limitazioni dovute alla pandemia di Covid-19, quasi un minore su 5 era sedentario: oltre il 18%, tra i bambini di 6-10 anni e gli adolescenti di 15-17 anni, quasi il 16% nella fascia 11-14 anni e oltre il 40% tra i più piccoli (3-5 anni).

<sup>40</sup> Comunicazione 17 febbraio 2011 COM (2011) 66, Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori, <https://bit.ly/4ecOpr8>.

<sup>41</sup> Cfr. <https://www.conibambini.org/osservatorio/in-italia-quasi-un-minore-su-5-non-fa-sport/>.



Oltre alla scarsità degli spazi ludici e ricreativi, meritano attenzione i concetti di accessibilità e di inclusività. La norma UNI EN 11123<sup>42</sup> definisce che un'area gioco sia considerata accessibile se sia situata lontana con traffico veicolare e i minori possano recarvisi anche se non accompagnati. Inoltre, deve essere anche inclusiva, senza barriere architettoniche e permettere a tutti i bambini, compresi quelli con disabilità e ai loro accompagnatori, di accedervi e di usufruire dei giochi. Tutti i parchi giochi, ad esempio, dovrebbero avere strutture (tipo altalene per carrozzine) accessibili anche ai bambini con disabilità, cosa che non è assolutamente riscontrabile in tutti i parchi, né in tutte le città d'Italia (ne sono presenti circa 408 in quasi tutte le regioni italiane, di cui molte fuori uso) e, inoltre, avere aree in cui l'autonomia sia garantita a tutti, cioè zone senza sabbia e ghiaia.

- *Quarto LEP: creare una banca dati sulla disabilità a livello nazionale, con dati disaggregati, relativa alla fascia di età compresa tra 0 e 6 anni (LEP di terzo tipo).*

Vista la mancanza di una banca dati sulla disabilità per la fascia di età compresa tra 0 e 17 anni, il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha invitato l'Italia, nel 2019, a provvedere, soprattutto raccogliendo dati sui minori con disabilità intellettive e psicosociali. Alcuni sistemi informativi erano già presenti, per esempio l'anagrafe nazionale degli studenti che è l'unica banca dati esistente con una specifica sulle condizioni di disabilità. Le scuole statali lo integrano annualmente caricando dati sulla certificazione medica degli studenti, sulla presenza o meno del piano educativo individualizzato e sulle misure di sostegno. Ci sono altri due sistemi nazionali: il Nuovo Sistema informativo sanitario (NSIS) e il Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS), presso il Ministero del lavoro che ha inglobato anche la sezione del Sistema informativo non autosufficienza (SINA) e la banca dati delle valutazioni multidimensionali delle persone prese in carico dai servizi sociali. Anche l'Istat dispone di un archivio sulle disabilità, ma non ci sono dati relativi alla fascia di età 0-17 anni.

Non esiste, però, un flusso informativo strutturato sulla disabilità infantile che registri anche la presa in carico e i servizi per loro erogati.

Una proposta di implementazione di questo LEP, tenendo conto anche delle buone prassi europee, sarebbe quella di creare un sistema informativo sull'infanzia che raccolga dati sulla diffusione e la tipologia delle diverse disabilità tra i minori su tutto il territorio italiano, suddivisi per fasce di età e regioni. Tale servizio andrebbe anche integrato con i dati relativi alle prestazioni richieste ed erogate, alle difficoltà di inclusione e partecipazione sociale, ai *caregivers*.

Inoltre, andrebbero inseriti dati su:

- rischio evolutivo;
- binomio disabilità-povertà;
- numero dei bambini presi in carico dai servizi specialistici;
- cause di disabilità perinatali;
- distribuzione geografica dei minori con disabilità;
- prevalenza e incidenza delle condizioni di disabilità e limitazioni funzionali.

---

<sup>42</sup> Cfr. UNI-Ente nazionale italiano di unificazione è un'associazione privata senza scopo di lucro riconosciuta dallo Stato e dall'Unione europea e ha pubblicato la norma "Guida alla progettazione dei parchi e delle aree da gioco all'aperto" nel 2005.



## 2.4 I LEP NELLE LEGGI DI BILANCIO

Con le leggi di bilancio del 2021<sup>43</sup> e del 2022 sono stati fatti i primi passi per assicurare una maggiore uniformità nella distribuzione delle risorse finanziarie ai territori e sono state stanziato risorse aggiuntive sul Fondo di solidarietà comunale finalizzate al miglioramento di alcuni servizi di particolare importanza: i servizi sociali, gli asili nido e il trasporto degli studenti con disabilità.

La legge di bilancio per il 2021 ha introdotto un livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale definito da un operatore ogni 5.000 abitanti e un ulteriore obiettivo di servizio definito da un operatore ogni 4.000 abitanti.

In quest'ottica, ai fini di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, ha previsto l'erogazione di un contributo economico a favore degli Ambiti territoriali sociali (ATS) in ragione del numero di assistenti sociali impiegati in proporzione alla popolazione residente<sup>44</sup>.

Il contributo, di natura strutturale, è così determinato:

- 40.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'Ambito, ovvero dai Comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 6.500 abitanti e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 5.000;
- 20.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto in numero eccedente il rapporto di 1 a 5.000 abitanti e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 4.000.

Il meccanismo di finanziamento a garanzia di tale LEPS è composto da due distinte misure: il Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (Fondo povertà) e il Fondo di solidarietà comunale (FSC).

Il contributo del Fondo povertà per l'assunzione di assistenti sociali, pari a 180 milioni, è distribuito agli ATS che raggiungono già una dotazione di assistenti sociali non inferiore a uno ogni 6.500 abitanti ed è erogato a rimborso della spesa sostenuta per gli operatori in servizio nell'anno precedente.

Il Fondo di solidarietà comunale è destinato al potenziamento dei servizi sociali, e i Comuni possono utilizzarlo per consentire agli ATS di appartenenza di raggiungere la soglia minima di un assistente ogni 6.500 abitanti entro il 2026. A due anni dall'introduzione dei LEPS sono stati registrati, tra il 2020 e il 2022, 1.688 nuovi assistenti sociali, per cui il numero degli ATS che raggiungono il LEP è cresciuto in quasi tutte le Regioni. Tuttavia, nella maggioranza degli ATS del Veneto e delle Regioni del Centro e del Mezzogiorno (tranne la Sardegna) il rapporto fra assistenti sociali e abitanti resta inferiore al livello essenziale. Nelle Regioni meridionali la densità di assistenti sociali è molto bassa (solo la Sardegna presenta situazioni più favorevoli): in media un assistente sociale serve un bacino di più di 10.000 abitanti. Gli ATS che hanno ricevuto risorse per gli assistenti in misura non ancora sufficiente a raggiungere il LEP sono stati 89. I rimanenti 186 ATS, che soddisfano il LEP, sono stati finanziati sia per gli assistenti eccedenti la soglia di uno ogni 6.500 abitanti, sia per quelli utili a perseguire l'obiettivo di servizio di un assistente ogni 4.000 abitanti. Parte delle risorse finora stanziato per il LEP non è stata utilizzata, nonostante l'elevato numero di Enti sottodotati, mentre sono stati finanziati Enti che avevano già raggiunto il LEP. I dati del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali includono però soltanto il personale

<sup>43</sup> Legge 30 dicembre 2020 n.178, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023", corredato delle relative note.

<sup>44</sup>Cfr. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/potenziamento-servizi/pagine/default>.



con contratto a tempo indeterminato, essendo stati previsti finanziamenti solo per questa tipologia contrattuale e dunque le distanze rispetto al livello desiderato di raggiungimento del LEPS potrebbero essere sovrastimate, qualora Comuni o ATS avessero utilizzato altre forme contrattuali per gli assistenti sociali.

Con la legge di bilancio 2022<sup>45</sup> si stabilì di destinare le risorse necessarie a incrementare il numero di posti disponibili nei servizi educativi per l'infanzia, fino a raggiungere nel 2027 il livello minimo garantito del 33% di posti, anche attraverso il servizio privato. Già nel marzo 2002, al fine di eliminare i disincentivi alla partecipazione femminile al mercato del lavoro, il Consiglio europeo di Barcellona aveva stabilito gli obiettivi in materia di assistenza all'infanzia per il 2010 e l'Italia aveva recepito tale raccomandazione approvando il già citato decreto-legge n. 65/2017, che ha reso il 33% dei posti dei servizi educativi per l'infanzia un parametro nazionale imprescindibile. Tali obiettivi sono stati rinnovati nella "Raccomandazione in materia di Educazione e cura della prima infanzia: obiettivi di Barcellona per il 2030" (14785/22 del 29 novembre 2022)<sup>46</sup>, con cui si incoraggiavano gli Stati membri ad aumentare il ricorso ai servizi di Educazione e cura della prima infanzia (ECEC), a renderli più accessibili, a costi sostenibili e di alta qualità, facilitando così la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e migliorando lo sviluppo sociale e cognitivo di tutti i bambini, soprattutto quelli più vulnerabili e che versano in condizioni di svantaggio sociale ed economico.

L'incremento di risorse previsto nella legge di bilancio 2022 doveva avvenire per ciascun Comune o bacino territoriale, compresi quelli delle regioni a Statuto ordinario e, tra le regioni a Statuto speciale, Sicilia e Sardegna, in rapporto alla popolazione di età compresa tra i 3 e i 36 mesi, anche in conformità all'aumento dei posti resi disponibili dalla costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza di asili nido e scuole dell'infanzia, grazie alle risorse destinate a tale scopo dal PNRR. Vengono, quindi, incrementate le risorse per gli enti locali con un aumento graduale del fondo di solidarietà comunale (si parte con 20 milioni nel 2022 fino ad arrivare a 800 milioni nel 2027).

Inoltre, si incrementava la quota del Fondo di solidarietà comunale (FSC) destinato a potenziare il numero di posti disponibili negli asili nido e determinando il livello minimo che ciascun comune è tenuto a garantire, compresi quelli delle regioni a statuto ordinario e delle regioni Sicilia e Sardegna. Si prevedeva, inoltre, l'esclusione dei costi di gestione degli asili nido dal costo dei servizi individuali che i comuni strutturalmente deficitari sono tenuti a coprire.

Furono preventivati interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Tra i LEP da determinare all'interno della Garanzia Infanzia furono individuati sia gli standard di funzionamento organizzativo minimo dell'équipe multidisciplinare all'interno degli Ambiti territoriali sociali (ATS), sia i rapporti di coordinamento con i servizi sanitari e la scuola. Per favorire un processo di rafforzamento delle capacità manageriali e tecnico-operative degli ATS e garantire un impiego ottimale delle risorse, furono definite le Linee guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli

---

<sup>45</sup> Legge 30 dicembre 2021 n.234 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024".

<sup>46</sup> Cfr. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14785-2022-INIT/it/pdf>.



Ambiti territoriali sociali per l'attuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali, da attuarsi mediante apposita intesa in sede di Conferenza Unificata.<sup>47</sup>

La legge di bilancio 2023<sup>48</sup> ha approvato norme relative all'accelerazione del processo di determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e l'attuazione dell'autonomia regionale differenziata. È stata istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, una Cabina di regia per la determinazione dei LEP, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e costituita, oltre che dai ministri competenti della materia di riferimento, anche dai Presidenti della Conferenza delle regioni e delle Province autonome, dell'Unione delle Province d'Italia (UPI) e dell'Associazione nazionale comuni italiani ANCI. Entro il mese di giugno avrebbe dovuto effettuare una ricognizione della normativa e della spesa storica delle Regioni, nonché a individuare gli Ambiti territoriali sociali per i quali è necessaria la definizione dei LEP. Successivamente sarebbero stati determinati i Livelli essenziali delle prestazioni e dei costi e fabbisogni standard nelle materie di cui alla citata disposizione costituzionale, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

La legge di bilancio 2024<sup>49</sup> prevede misure rivolte a minorenni, persone fragili e famiglie. Le famiglie numerose sono incluse fra le categorie aventi priorità per l'accesso al credito ed è previsto un aumento del Bonus asilo nido, già in vigore, che passa a 3.600 euro annui per le famiglie con ISEE fino a 40.000 euro, che abbiano un figlio nato dopo il 1° gennaio 2024 e un secondo figlio sotto i 10 anni. Tale legge ha confermato anche l'erogazione, a partire dal 1° gennaio, di un aiuto economico fornito a rimborso, destinato ai genitori di bambini minori di 3 anni affetti da gravi patologie croniche, che non potendo frequentare l'asilo nido, necessitano di assistenza domiciliare. L'importo del bonus con un importo minimo annuale di 1.500 euro può arrivare fino a circa 3.000 euro per i nuclei familiari con un ISEE più basso, da richiedere in un'unica soluzione a fine anno. Questa legge di bilancio ha, inoltre, stabilito che le Regioni monitorino e rendicontino al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali gli interventi programmati e realizzati a valere sulle risorse ad esse trasferite, utilizzando l'ambito territoriale sociale come unità di rilevazione. L'erogazione delle risorse è condizionata all'esito del monitoraggio. Le risorse assegnate e non spese dagli Ambiti territoriali sociali sono riassegnate ai Fondi per l'assistenza alle persone con disabilità grave e per le non autosufficienze. Le somme dovute agli enti del Terzo settore per l'attività ispettiva a carico delle imprese sociali non aderenti ad enti associativi riconosciuti sono riassegnate al bilancio dello Stato per essere trasferite all'Ispettorato Nazionale del Lavoro e ad altri enti eventualmente legittimati.

Si evidenzia in particolare quanto previsto art.1 comma 496 della legge n.213 del 2023, sul tema dei Livelli essenziali delle prestazioni, relativamente a servizi sociali, asili nido e trasporto degli alunni disabili. In seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 14 aprile 2023<sup>50</sup>, al fine di ridurre gli squilibri economici e sociali e garantire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, è stato istituito presso il Ministero dell'Interno un Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi. Questo Fondo prevede una

---

<sup>47</sup> Art. 1, comma 161, della legge 30 dicembre 2021, n.234, su iniziativa del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dell'Economia e delle finanze.

<sup>48</sup> L. 29 dicembre 2022 n.197 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025".

<sup>49</sup> L. 30 dicembre 2023 n.213 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026".

<sup>50</sup> Corte costituzionale - Decisioni.



dotazione finanziaria crescente dal 2025 al 2030 (vedi tab. 3), con l'obiettivo di assicurare Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) su tre ambiti prioritari:

1. servizi sociali comunali: una parte delle risorse è destinata ai comuni delle regioni a statuto ordinario per il finanziamento e lo sviluppo dei servizi sociali, anche in forma associata. Queste risorse sono distribuite in base al fabbisogno standard calcolato per la funzione "servizi sociali", nel rispetto dei LEP stabiliti dalla legge n. 178/2020;
2. asili nido e servizi educativi per la prima infanzia: Un'altra parte del Fondo è rivolta ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, della Sicilia e della Sardegna per aumentare i posti disponibili nei servizi educativi per l'infanzia (0-3 anni). L'obiettivo è garantire, su base locale, un livello minimo pari al 33% della popolazione tra 3 e 36 mesi, includendo anche il privato. I comuni devono raggiungere progressivamente questi obiettivi secondo fasce demografiche e bacini territoriali;
3. trasporto scolastico per alunni con disabilità: una quota è destinata a sostenere il trasporto scolastico degli alunni con disabilità (che frequentano infanzia, primaria e secondaria di primo grado) privi di autonomia, per garantire loro l'accesso alla scuola.

**Tabella 3** Dotazione del Fondo per l'equità del livello dei servizi (2025–2030)

Anno	Servizi sociali (euro)	Asili nido/ infanzia (euro)	Trasporto scolastico disabili (euro)	Dotazione complessiva (euro)
2025	390.923.000	300.000.000	100.000.000	858.923.000
2026	442.923.000	450.000.000	100.000.000	1.069.923.000
2027	501.923.000	1.100.000.000	120.000.000	1.808.923.000
2028	559.923.000	1.100.000.000	120.000.000	1.876.923.000
2029	618.923.000	–	–	725.923.000
2030	650.923.000	–	–	763.923.000

Fonte: Art. 1, comma 496, Legge n. 213/2023

Con l'ultima legge di bilancio 2025<sup>51</sup> è stato istituito un Fondo di 500 mila euro per gli anni 2025 e 2026 per il contrasto alla povertà alimentare a scuola e uno stanziamento di un milione di euro a partire dal 2027 per l'erogazione di contributi in favore dei nuclei familiari che non riescano a provvedere al pagamento delle rette per la fruizione del servizio della mensa scolastica nella scuola primaria. È stato istituito un Fondo di 10 milioni di euro per il 2025 e di 18,5 milioni di euro a decorrere dal 2026, per il sostegno psicologico di studentesse e studenti attraverso l'attivazione, in via sperimentale, di presidi territoriali con psicologi a sostegno delle istituzioni scolastiche nel prevenire situazioni di rischio e/o supportare in casi di disagio già evidente. Certamente un incremento dei fondi per il supporto psicologico nelle scuole era indispensabile, considerato che non tutti gli istituti ne sono forniti e in quelli che lo erogano, tale servizio è disponibile per un numero di ore insufficiente al fabbisogno dei ragazzi e delle ragazze. Appare senza dubbio un passo in avanti l'inserimento del supporto psicologico nei servizi inquadrati nel SSN, purché essi lavorino in collaborazione con i docenti e i dirigenti scolastici. Infine, sono

<sup>51</sup> Legge del 30 dicembre 2024 n.207 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027".



stati stanziati 122 milioni per il 2025, 189 milioni per il 2026 e 75 milioni di euro per il 2027 come Fondo per la "valorizzazione del sistema scolastico" che rappresenta un investimento in diverse aree (tra cui l'aumento del personale, la stabilizzazione degli insegnanti di sostegno, l'orientamento scolastico e l'innovazione digitale).

## 2.5 DAGLI OBIETTIVI DI SERVIZIO AI LEP NEI PIANI D'AZIONE NAZIONALE

Nel 2018 è stato emanato il Piano nazionale sociale del triennio 2018-2020<sup>52</sup>, allegato al decreto di riparto delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali per il 2018: "...costituisce l'atto di programmazione nazionale delle risorse afferenti al Fondo nazionale per le politiche sociali e individua, nel limite di tali risorse, lo sviluppo degli interventi e dei servizi necessari per la progressiva definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali da garantire su tutto il territorio nazionale." Tale Piano, oltre ad essere uno strumento di governo delle politiche su base nazionale – esprimendo indirizzi, priorità di intervento, modalità attuative del sistema dei servizi, sperimentazioni – avrebbe dovuto sin dal 2000, con l'approvazione della legge 328 indicare "caratteristiche e requisiti delle prestazioni sociali che costituiscono Livelli essenziali delle prestazioni"; il Fondo avrebbe dovuto finanziarli, prevedendosi che "la definizione dei livelli essenziali è effettuata contestualmente a quella delle risorse da assegnare al Fondo" (art. 20, co. 4, della legge n. 328/2000). Nell'incipit del Piano si ricorda come: "...nell'accezione della Corte Costituzionale, per Livelli essenziali delle prestazioni si intendono "norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di ... diritti (civili e sociali), senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle". Si tratta, cioè, di diritti soggettivi che necessitano di finanziamenti nazionali e strutturali."<sup>53</sup>

Viene prevista dal Piano la destinazione di almeno il 40% del Fondo agli interventi e i servizi sociali nell'area dell'infanzia e dell'adolescenza:

1. interventi di sostegno al contesto familiare in cui vivono bambini e ragazzi a) sostegno socioeducativo domiciliare b) sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare c) specifici sostegni in presenza di un bambino o una bambina nei primi mille giorni di vita d) attivazione sostegni innovativi (percorsi gruppal, famiglie/personone di appoggio, ecc.);
2. interventi di sostegno ai contesti quotidiani di vita dei bambini e dei ragazzi: a) nella scuola: interventi co-progettati e co-gestiti con gli insegnanti sia di gruppo, sia in équipe multidisciplinare per singoli alunni/studenti in condizioni di difficoltà/rischio; b) nel territorio: sostegni e servizi socioeducativi territoriali;
3. sistema di intervento per minorenni fuori dalla famiglia di origine.

Con il decreto 18 maggio 2018<sup>54</sup>, più noto come "Piano di contrasto alla povertà 2018-2020" sono state definite le priorità per l'utilizzo delle risorse assegnate e si decise che il raggiungimento del LEP sarebbe avvenuto in modo graduale, iniziando dai comuni con un livello del servizio inferiore al 28,88% dei posti

<sup>52</sup> GU Serie Generale n.8 del 10-01-2019 è stato pubblicato il decreto 26 novembre 2018 Riparto del Fondo nazionale politiche sociali. Annualità 2018.

<sup>53</sup> Lotta alla povertà.

<sup>54</sup> Decreto 18 maggio 2018 "Criteri di riparto del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale e l'adozione del Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà", ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 7, comma 4 e dell'articolo 21, comma 6, lettera b), del decreto legislativo 15 settembre 2017, n.147.



e a questo scopo sono state stanziare risorse per le quali in aumento di anno in anno, dai 120 milioni del 2022 fino ad arrivare ai 1.100 milioni annui a decorrere dal 2027.

- *Obiettivi di servizio stabiliti, relativi a bambini e adolescenti, e loro monitoraggio annuale:* raggiungimento, su base locale, di un livello minimo di servizi educativi per l'infanzia e per i quali è previsto un monitoraggio, attraverso la compilazione di una scheda che prevede la rendicontazione degli Obiettivi di servizio per gli asili nido. Tale scheda contiene tre tipologie di informazioni: le variabili precalcolate relative al 2018, desunte dalla banca dati dei fabbisogni standard, integrata con le informazioni pubblicate dall'Istat e messe a disposizione del singolo ente; le variabili editabili relative agli anni 2018 e 2022, da compilare da parte del singolo ente; le variabili calcolate a partire dalle informazioni compilate dall'ente<sup>55</sup>. Nell'ultima scheda di monitoraggio condivisa con i Comuni, si evidenzia che gli obiettivi di servizio, previsti dalla normativa, consistono nel garantire a regime su tutto il territorio nazionale il livello minimo dei servizi educativi per l'infanzia (pubblici e privati) equivalenti, in termini di costo standard, alla gestione a tempo pieno di un utente dell'asilo nido. Tale livello minimo è fissato al 33% della popolazione target, ovvero della popolazione in età compresa tra i 3 e i 36 mesi, ed è determinato su base locale. Le risorse attribuite per il raggiungimento degli obiettivi di servizio sono pari a 120 milioni di euro nell'anno 2022, a 175 milioni di euro nell'anno 2023, a 230 milioni di euro nell'anno 2024, a 300 milioni di euro nell'anno 2025, a 450 milioni di euro nell'anno 2026 e a 1.100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027<sup>56</sup>. Per quanto concerne gli obiettivi quali il servizio di trasporto scolastico di studenti disabili e la modalità di monitoraggio per la definizione del livello dei servizi offerto per il 2024 (in base al comma 174 dell'articolo 1 della legge n°234 del 30 dicembre 2021)<sup>57</sup>, si evidenzia un contributo di 100 milioni di euro, per l'anno 2025, per il trasporto scolastico di studenti con disabilità della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado, privi di autonomia<sup>58</sup>.

Da ultimo relativamente ai Servizi per l'autonomia e la comunicazione degli studenti con disabilità, viene monitorato l'utilizzo da parte dei Comuni del contributo di 120.829.422,63 euro, per l'anno 2024, previste dal Fondo per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità per la finalità di cui all'art. 1, comma 213, lettera a), della legge 30 dicembre 2023, n. 213<sup>59</sup>.

- *Definizione del livello essenziale di sistema nei servizi sociali:* stabilito il rapporto tra assistenti sociali e popolazione: almeno 1 assistente sociale ogni 5000 abitanti; stanziamento di ulteriori risorse finanziarie per il potenziamento dei servizi sociali, lasciando ai comuni la possibilità di intervenire sia sull'entità che sulla qualità dei servizi offerti. Le risorse stanziare crescono progressivamente dai 215 milioni di euro del 2021 fino ai 650 milioni dal 2030 per poi rimanere costanti nel tempo.
- *Federalismo fiscale:* sono state individuate nuove risorse specificamente destinate al rafforzamento dei servizi sociali (art. 1 commi 791-793); tali risorse sono collegate formalmente

<sup>55</sup> Cfr. <https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/PDF2-Scheda-di-monitoraggio-per-la-rendicontazione-degli-obiettivi-di-servizio-per-gli-asili-nido-2022.pdf>.

<sup>56</sup> Microsoft Word - Asili nido 2025 - Nota metodologica obiettivi di servizio (16DIC24).

<sup>57</sup> Microsoft Word - Trasporto studenti con disabilità 2025 - Nota metodologica obiettivi di servizio (14DIC24).

<sup>58</sup> Cfr. decreto-fl-21-03-2025.pdf.

<sup>59</sup> Cfr. 2\_FAD25\_RG-Regioni-Istruzioni-e-scheda-monitoraggio-assistenza-allautonomia-e-alla-comunicazione-alunni-con-disabilita-2024.pdf



alla definizione di obiettivi di servizio alla cui definizione si è iniziati a lavorare in modo coordinato con la filiera sociale e con gli enti locali.

Mediante tale decreto sono stati fissati annualmente, a partire dal 2022, gli obiettivi di servizio per fascia demografica del comune (che potrà procedere all'assunzione del personale necessario alla diretta gestione dei servizi educativi per l'infanzia) o del bacino territoriale di appartenenza, assicurando priorità ai bacini territoriali più svantaggiati.

- *Incentivo per ridurre il divario territoriale*: fornito anche dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che mira a realizzare "la definizione del livello essenziale delle prestazioni per alcuni dei principali servizi alla persona, partendo dagli asilo nido, in modo da aumentare l'offerta delle prestazioni di Educazione e cura della prima infanzia",<sup>60</sup> investendo le risorse soprattutto nella costruzione e riqualificazione di nidi e scuole dell'infanzia.

Si evidenzia come la stessa Corte costituzionale abbia accordato centralità alla definizione dei LEP anche in questo contesto programmatico: nella sentenza n. 220 del 2021, ha sottolineato come tale adempimento, da parte del legislatore sia particolarmente urgente anche in vista di un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)<sup>61</sup>. Il PNRR prevede lo stanziamento di una parte del Fondo nazionale per le politiche sociali, destinato ad azioni specifiche per i minorenni. Un intervento è la proposta di estensione a tutto il territorio nazionale del programma di prevenzione per l'allontanamento familiare (e l'istituzionalizzazione) P.I.P.P.I.<sup>62</sup>. Con l'approvazione del Piano nazionale degli interventi sociali 2021-2023, il 28 luglio 2021, P.I.P.P.I. è stato riconosciuto come Livello essenziale delle prestazioni sociali ed è stato predisposto il finanziamento complessivo di euro 96.412.500,00, di cui euro 11.812.500 a valere sul Fondo nazionale per le politiche sociali per il triennio 2021-2023 (in particolare, euro 3.937.500 per ciascun anno compreso nel triennio), ed euro 84.600.000 a valere sul PNRR, nella linea di sub-investimento 1.1.1 "Sostegno alle capacità genitoriali e prevenzione della vulnerabilità delle famiglie e dei bambini".

Nel periodo considerato sono stati finanziati 526 Ambiti territoriali sociali, di cui 400 coinvolti nel percorso attuativo del LEP a valere sul PNRR in aggiunta a 63 ATS per ciascuna annualità di finanziamento del FNPS.

Ad oggi sono state formalmente coinvolte nei percorsi attivati grazie alle risorse sopracitate 7.988 famiglie target.

Sono, inoltre, stati formati/accompagnati n. 505 operatori nel ruolo di Referenti territoriali, 1.102 operatori nel ruolo di coach e 7.774 operatori delle équipes multidisciplinari.

La Missione 4 componente del PNRR "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università" prevede uno stanziamento totale di 19.44 miliardi di euro, con investimenti strutturali e di valorizzazione del capitale umano che riguardano tutti i gradi di istruzione. Di questo stanziamento 1.5 miliardi di euro sono destinati alla riduzione dei divari territoriali nel I e II ciclo della scuola secondaria e la lotta alla dispersione scolastica.

<sup>60</sup> Cfr. <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

<sup>61</sup> Cfr. NormalSegreteria (camera.it).

<sup>62</sup> Cfr. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/infanzia-e-adolescenza/focus-on/sostegno-alla-genitorialita/pagine/default>.



In particolare, l'Investimento 1.4 – Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nelle scuole secondarie di primo e di secondo grado e alla lotta alla dispersione scolastica finanziato dall'Unione europea – *Next Generation EU* – si pone l'obiettivo di:

- misurare e monitorare i divari territoriali, anche attraverso il consolidamento e la generalizzazione delle prove PISA/Invalsi;
- ridurre i divari territoriali in Italia per quanto concerne il livello delle competenze di base (italiano, matematica e inglese) e, in particolare, nel Mezzogiorno;
- sviluppare una strategia per contrastare in modo strutturale l'abbandono scolastico.

Il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023<sup>63</sup> ha indicato come prioritari alcuni LEP: pronto intervento sociale, supervisione del personale dei servizi sociali, servizi sociali per le dimissioni protette, prevenzione dell'allontanamento familiare; servizi per la residenza fittizia; progetti per il "Dopo di noi e per la vita indipendente", al cui finanziamento concorrono le risorse nazionali già destinate per le stesse finalità dal Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 unitamente alle risorse dei fondi comunitari e del PNRR destinate al settore.

Il LEP "Supervisione del personale dei servizi sociali" si colloca nel quadro nazionale di rafforzamento del sistema complessivo di risposta ai bisogni sociali e si pone come un livello essenziale trasversale a tutti quelli previsti e definiti dal suddetto Piano Nazionale.

Allo scopo di conseguire tale obiettivo è stata attivata una linea progettuale dedicata, nel PNRR, integrata da risorse aggiuntive del Fondo sociale nazionale e della nuova programmazione europea<sup>64</sup>.

- *Programma nazionale inclusione e lotta alla povertà 2021-2027*<sup>65</sup> (PN inclusione 21-27): con la decisione di esecuzione della Commissione del 1° dicembre 2022 è stato approvato il programma per il sostegno congiunto a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo Plus nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" per l'Italia.

La dotazione finanziaria ammonta a 4.079.865.834 di euro, di cui 1.816.933.000 di euro di quota Fondo sociale europeo (FSE+), 326.680.000 di euro di quota Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e 1.936.252.834 di euro di quota nazionale.

Il Programma nazionale inclusione 2021-2027 è strutturato su quattro Priorità principali, ciascuna delle quali è articolata in uno o più Obiettivi Specifici (OS):

1. sostegno all'inclusione sociale e lotta alla povertà;
2. *child guarantee*;
3. contrasto alla deprivazione materiale;
4. interventi infrastrutturali per l'inclusione socioeconomica.

*Obiettivi principali della Priorità 2: l'accesso ai servizi dei giovani di minore età e l'integrazione sociale dei minorenni poveri e indigenti.*

L'accesso ai servizi dei minori prevede, tra gli altri:

<sup>63</sup> Cfr. <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Piano-nazionale-degli-interventi-e-dei-servizi-sociali-2021-2023.pdf>.

<sup>64</sup> Missione 5 "Inclusione e coesione", Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", Sottocomponente "Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale" del PNRR, Investimento 1.1 - Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti, Sub Investimento 1.1.4 - Interventi per rafforzare i servizi sociali attraverso l'introduzione di meccanismi di condivisione e supervisione per gli assistenti sociali sul PNRR con un finanziamento di 42.000.000 euro.

<sup>65</sup> <https://pninclusione21-27.lavoro.gov.it/>.



- interventi per favorire l'accesso e la partecipazione a contesti di apprendimento scolastico e formativo di giovani in condizione di fragilità come presupposto per il loro inserimento socio-lavorativo;
- interventi di contrasto all'esclusione sociale dei minorenni e delle loro famiglie in situazione di vulnerabilità (Programma P.I.P.P.I.) e interventi rivolti agli adolescenti a rischio povertà o esclusione sociale da svolgere all'interno di istituti scolastici e centri territoriali di aggregazione giovanile (progetto *Get-Up*)<sup>66</sup>, nonché interventi sperimentali come la realizzazione di spazi di aggregazione e di prossimità (in continuità con la programmazione 2014-2020).

AROPE<sup>67</sup> (*people at risk of poverty or social exclusion*) è l'indicatore formalizzato per il monitoraggio dell'attuazione della strategia Europa 2020, formulato nel 2010 come nuovo indicatore primario di povertà ed esclusione sociale<sup>68</sup>.

Tra i minorenni a rischio di povertà ed esclusione sociale al momento non è possibile quantificare i target più specifici relativi a: minorenni senza fissa dimora o minorenni in situazioni di grave disagio abitativo; minorenni con disabilità; minorenni con problemi di salute mentale; minorenni provenienti da un contesto migratorio o appartenenti a minoranze etniche, in particolare Rom; minorenni che si trovano in strutture di assistenza alternativa, in particolare istituzionale; minorenni in situazioni familiari precarie.

L'integrazione sociale di minorenni poveri e indigenti prevede, tra gli altri, interventi socioeducativi rivolti a persone in condizione di difficoltà economica, come le famiglie con bisogni complessi e bambini nei primi due anni di vita, nonché interventi volti a prevenire e combattere l'esclusione sociale garantendo l'accesso dei minorenni bisognosi a una serie di servizi fondamentali.

*Progetto GET UP*: ha come target gli adolescenti ed è un progetto sperimentale (promosso dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali in collaborazione col Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca) attuato in otto città italiane: oltre Roma, Catania, Bari Brindisi, Napoli, Bologna, Venezia e Genova. Il progetto prevede che gruppi formati da un minimo di 12 studenti ad un massimo di 28, siano accompagnati nella creazione di cooperative scolastiche oppure nell'elaborazione di progetti di Service Learning. Il progetto vede coinvolti anche i docenti, i rappresentanti delle amministrazioni locali (referenti della legge n.285 del 1997) e i rappresentanti delle organizzazioni locali in grado di offrire la propria consulenza. Lo scopo finale del progetto è quello di sostenere e promuovere le capacità di autonomia e assunzione di responsabilità degli adolescenti, sfruttando il contesto scolastico per creare rete e fare in modo che i ragazzi sviluppino competenze e conoscenze spendibili nella loro vita formativa e lavorativa<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup>Per un approfondimento si veda <https://www.minori.gov.it/it/progetto-get-giovani-esperienze-trasformative-di-utilita-sociale-e-partecipazione>.

<sup>67</sup> AROPE corrisponde alla somma delle persone a rischio povertà o gravemente private o che vivono in una famiglia con un'intensità di lavoro molto bassa e indica la % della popolazione a rischio povertà o esclusione sociale.

<sup>68</sup> Le persone gravemente deprivate materialmente o socialmente hanno condizioni di vita gravemente limitate dalla mancanza di risorse, sperimentano almeno 7 su 13 dei seguenti elementi di privazione, per cui non possono permettersi: i) di pagare l'affitto o le bollette; ii) tenere la casa adeguatamente calda; iii) affrontare spese impreviste; iv) mangiare carne, pesce o un equivalente proteico ogni due giorni; v) una settimana di vacanza fuori casa; vi) avere a disposizione un'auto/furgone per uso personale; vii) sostituire i mobili usurati; viii) sostituire gli indumenti logori con abiti nuovi; ix) possedere due paia di scarpe della misura adeguata; x) spendere ogni settimana una piccola somma di denaro per se stesso ("paghetta"); xi) svolgere regolarmente attività ricreative; xii) riunirsi con amici/familiari per un drink/pasto almeno una volta al mese; e xiii) disporre di una connessione Internet. Le persone che vivono in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa sono quelle di età compresa tra 0 e 64 anni che vivono in famiglie in cui gli adulti (di età compresa tra 18 e 64 anni) hanno lavorato il 20% o meno del loro potenziale lavorativo totale nell'ultimo anno. L'indicatore si basa sull'EU-SILC (statistiche su reddito, inclusione sociale e condizioni di vita).

<sup>69</sup> Cfr. <https://www.minori.gov.it/it/progetto-get-giovani-esperienze-trasformative-di-utilita-sociale-e-partecipazione>.



*Programma nazionale per l'istruzione 2021-2027, denominato "PN scuola e competenze 2021-2027"*<sup>70</sup>: approvato con Decisione di esecuzione della Commissione Europea del 1° dicembre 2022 C (2022) 9045, a valere sul FSE e sul FESR.

Il Programma nazionale 2021-2027 è rivolto alle scuole dell'infanzia, alle scuole del I e del II ciclo d'istruzione e ai Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA) di tutto il territorio nazionale. È articolato in quattro Priorità:

- "Priorità 1 – Scuola e competenze (FSE+)", punta a migliorare l'inclusività e l'efficacia dei sistemi di istruzione e formazione, promuovere la parità di accesso e l'apprendimento permanente;
- "Priorità 2 – Le strutture per la scuola e le competenze (FESR)", si pone l'obiettivo di migliorare la parità di accesso a servizi di qualità e inclusivi nel campo dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento permanente mediante lo sviluppo di infrastrutture accessibili, anche promuovendo la resilienza dell'istruzione e della formazione online e a distanza;
- "Priorità 3 – Assistenza tecnica (FSE+)", rappresenta un elemento fondamentale per il supporto e la gestione del Programma, assicurando strumenti e metodi che ne consentono uno svolgimento efficace e coerente;
- "Priorità 4 – Assistenza tecnica (FESR)", finalizzato a supportare la gestione del programma. Per il raggiungimento di questi obiettivi la dotazione finanziaria del Programma ammonta a circa 3,8 miliardi di euro, così ripartiti:
  - Euro 2.821.264.701 stanziati dal FSE+ per il potenziamento della formazione di studenti, personale scolastico e popolazione adulta, il contrasto alla dispersione scolastica e alla povertà educativa e l'inclusione;
  - Euro 959.723.333 stanziati dal FESR per laboratori, attrezzature digitali innovative e infrastrutture (es. palestre e mense).

L'attuazione è stata demandata ad un primo decreto del Ministro dell'Istruzione del 24 giugno 2022, n. 170<sup>71</sup>, che ha individuato 3.198 istituzioni scolastiche beneficiarie di un finanziamento pari a 500 milioni di euro per la realizzazione di "Azioni di prevenzione e contrasto della dispersione scolastica". Tali azioni consistono nella progettazione e realizzazione di percorsi di mentoring e orientamento, percorsi di potenziamento delle competenze di base, di motivazione e accompagnamento, percorsi di orientamento per le famiglie, percorsi formativi e laboratoriali co-curricolari, organizzazione di team per la prevenzione della dispersione scolastica, erogati in favore di studentesse e studenti che risultano essere a rischio di abbandono. Gli interventi sono rivolti agli studenti, tra 12 e 18 anni per l'erogazione di tutoraggio individuale (3 ore) e di recupero formativo (17 ore); mentre, ai giovani dai 18 e ai 24 anni, sono rivolte 10 ore di orientamento finalizzate al rientro nel percorso formativo. Il progetto, avviato come pilota nel 2021, si sta concretizzando in una serie di passaggi che dovranno portarne al completamento entro il 2026. Sono previsti a partire dalla fine 2024 anche momenti di formazione e mentoring per almeno la metà dei docenti e sostegno ai dirigenti scolastici nelle azioni. Le risorse sono state ripartite su base regionale secondo i seguenti criteri calcolati sugli ultimi dati Istat disponibili a livello regionale: l'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione nella fascia di età 18-24 anni (indice *ELET – Early Leavers from Education and Training*); il numero di studentesse e studenti delle scuole secondarie di primo e

<sup>70</sup> Cfr. <https://pn20212027.istruzione.it/>.

<sup>71</sup> Cfr. <https://www.mim.gov.it/-/decreto-ministeriale-n-170-del-24-giugno-2022>.



secondo grado della regione di riferimento; la percentuale di presenza della popolazione straniera; la percentuale di popolazione priva di diploma di scuola secondaria nella fascia d'età tra i 25 e i 64 anni e il tasso di famiglie con cinque o più componenti. I fondi sono successivamente ripartiti fra le istituzioni scolastiche statali secondarie di primo e secondo grado presenti in ciascuna regione e provincia autonoma sulla base dei seguenti criteri:

- tasso (70%) di fragilità degli apprendimenti, cioè la percentuale di studenti che in entrambe le materie, italiano e matematica, ha conseguito un risultato molto basso, calcolato dall'Invalsi;
- numero di studentesse e studenti iscritti nell'istituzione scolastica<sup>72</sup>.

*Cabina di regia nazionale:* istituita con decreto direttoriale 26 settembre 2022, n.232<sup>73</sup> e presieduta dal Direttore Generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale del Ministero, con lo scopo di coordinare e accompagnare l'implementazione del Livello essenziale di prestazione sociale "Supervisione del personale dei servizi sociali".

Ha prodotto un documento di indirizzo ed accompagnamento ai territori che permetterà di monitorare e potenziare l'attuazione del LEP sul territorio (Strumento di accompagnamento al LEP Supervisione).

In sintesi, i dati: il finanziamento totale sul PNRR è pari a 42.000.000 euro, i progetti ammessi a finanziamento sono 216 per un totale di 472 ATS finanziati con PNRR. I Beneficiari sono 23.162 assistenti sociali impegnati nei servizi di assistenza territoriale, anche tutela minorenni.

L'attuazione è sostenuta anche con il Fondo nazionale per le politiche sociali, con 30.000.000 euro complessivi nel triennio 2021/2023.

Nel V Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2022-23<sup>74</sup> - basato su tre parole chiave educazione, equità ed *empowerment* - sono previste e ribadite alcune azioni cruciali nel percorso di definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni per bambini e adolescenti, con continui richiami al legislatore. Con l'Azione 1 si richiede l'attuazione delle disposizioni sui LEP contenute nella legge di bilancio per il 2017 (art. 1, c. 449, lett. d-sexies, legge n. 232/2016) e nella legge di bilancio per il 2021 (art. 1, c. 791, legge n. 178/2020), al fine di potenziare i servizi educativi per la prima infanzia (0-3 anni), superare l'obiettivo del 33% di copertura e raggiungere quello del 50% per nuovi nidi d'infanzia e sezioni Primavera. Con l'Azione 13 viene ribadita l'importanza della refezione scolastica, servizio della mensa. Si sottolinea la necessità di estendere progressivamente questo servizio nelle scuole, fino a garantirne l'accesso universale, partendo dai territori più colpiti dalla povertà. L'obiettivo è quello di riconoscerla come livello essenziale delle prestazioni sociali, superando la logica del servizio a domanda individuale. La mensa scolastica viene così considerata un luogo privilegiato per garantire almeno un pasto di qualità al giorno, ma anche un'occasione di condivisione, socializzazione ed esperienza educativa. Anche in questo caso si riprendono e ribadiscono documenti e norme già previste. L'Azione 18 del Piano è dedicata all'individuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni per la rete di protezione e inclusione sociale. Prevede di avviare, all'interno della Rete di protezione e inclusione sociale (art. 21 del decreto legislativo n. 147/2017), una programmazione finalizzata a definire un nucleo di Livelli essenziali delle prestazioni, come ad esempio la presenza di équipe multidisciplinari adeguate, in grado di rispondere ai bisogni di tutela di bambini e adolescenti nei singoli Ambiti territoriali sociali,

<sup>72</sup>Rapporto sull'attuazione della Garanzia europea per l'Infanzia ai sensi del § 11, lettera f) della Raccomandazione (UE) 2021/1004 del Consiglio, Italia, marzo 2024.

<sup>73</sup> Cfr. <https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/decreto-direttoriale-n.-232-del-26092022>.

<sup>74</sup> Approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 25 gennaio 2022.



stabilendo un rapporto numerico tra operatori e popolazione. Le équipes multidisciplinari sono composte da assistenti sociali, psicologi, educatori professionali, neuropsichiatri infantili ed eventuali terapisti della riabilitazione. Devono essere coinvolti anche i pediatri di base, gli educatori del nido e gli insegnanti delle scuole.

Sulla partecipazione dei bambini e dei ragazzi, tre specifiche azioni<sup>75</sup> mirano a far acquisire al tema una maggiore diffusione pratica con la determinazione di un livello essenziale di prestazione e con azioni di impulso, formazione e di diffusione della cultura della partecipazione. Anche nell'azione dedicata a contribuire alla costruzione e al rafforzamento della comunità educante partendo dallo strumento del patto educativo di comunità, troviamo in nuce un livello essenziale, poiché si prevede di: "(...) definire i criteri essenziali dei patti educativi di comunità e (...) elaborare specifiche Linee di indirizzo nazionali sulla comunità educante".

In particolare, in attuazione di quanto previsto dal Piano, sono state adottate con decreto del Ministro per le pari opportunità e la famiglia del 12 luglio 2022, le Linee guida partecipazione di bambine e bambini, ragazze e ragazzi<sup>76</sup>, che forniscono indicazioni su come garantire una partecipazione di qualità, ed evidenziano come "(...) particolare attenzione andrà accordata ai minorenni che vivono in situazioni di fragilità e di esclusione, attuando delle misure di "discriminazione positiva" che facilitino il loro pieno coinvolgimento, realizzando una partecipazione inclusiva. Appare dunque fondamentale la partecipazione attiva dei bambini e dei ragazzi, attraverso modalità di osservazione e di ascolto da parte di un'équipe socio-psico-pedagogica, di definizione di piani di intervento da realizzare nei contesti di vita dei cittadini di minore età finalizzati alla promozione e al consolidamento del soddisfacimento dei loro bisogni e diritti". L'ascolto e la partecipazione sono considerati dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, elementi essenziali nell'attuazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti<sup>77</sup>.

*Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*: il 22 maggio 2023, con decreto della Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, ne è stata rinnovata la composizione. Sono state avviate le attività finalizzate alla redazione del nuovo Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (PNIA) relativo al biennio 2024-25, e, grazie al contributo di 4 gruppi tematici di lavoro, è stato condiviso il percorso di lavoro del processo di monitoraggio del quinto PNIA sulla base di specifiche schede di monitoraggio destinate alle Amministrazioni interessate. Da questa autovalutazione si evince come per il 16% delle azioni il dato non sia disponibile, per il 13% non siano realizzate, il 19% ha prodotto un numero insufficiente di prodotti, mentre il 36% ha realizzato la totalità o quasi totalità dei prodotti previsti nelle azioni<sup>78</sup>.

*Attuazione del Piano di azione nazionale garanzia infanzia*: nel novembre 2023 viene istituita la Cabina di regia nazionale incardinata presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, con il supporto dell'Istituto degli Innocenti e dell'Istat e le seguenti funzioni:

- supporto alla figura di coordinamento nazionale che dovrà mantenere i rapporti con il quadro europeo e nazionale di pertinenza;

---

<sup>75</sup> Si tratta di azioni del Piano: n. 25 - Per una nuova forma di partecipazione delle bambine e dei bambini e delle ragazze e dei ragazzi, n. 26 - Formare sul tema della partecipazione, n.27 - Normare e monitorare il tema della partecipazione.

<sup>76</sup> Cfr. [https://www.minori.gov.it/sites/default/files/idi\\_rapporto-partecipazioni\\_220729\\_1.pdf](https://www.minori.gov.it/sites/default/files/idi_rapporto-partecipazioni_220729_1.pdf).

<sup>77</sup> Giuliano, G. A., Marucci M., Piesco A. R., Porcarelli C., Baldassarre L. (2023), L'ascolto e la partecipazione di bambini e ragazzi come valore aggiunto nelle politiche pubbliche, Roma, Inapp, WP, 108 <<https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3981>>

<sup>78</sup> Cfr. <https://documenti.camera.it/apps/nuovoSito/attiGoverno/schedaLavori/getTesto.ashx?leg=XIX&file=0253.pdf>.



- condivisione degli atti di programmazione e progettazione di ciascuno dei quattro ministeri strategici per dare risposta ai bisogni che sono al centro del sistema di garanzia europea;
- garanzia di raccordo con lo *Youth Advisory Board* (YAB) che accompagnerà l'attuazione e il monitoraggio del PANGI; elaborazione del piano di monitoraggio e valutazione;
- monitoraggio sull'attuazione del piano nazionale Garanzia Infanzia e delle componenti settoriali (Istruzione, Salute, ecc.) in esso richiamate;
- elaborazione di rapporti periodici e revisione periodica del piano anche nell'ottica di un'individuazione e definizione di nuovi Livelli essenziali delle prestazioni sociali per l'infanzia e l'adolescenza. Gli obiettivi generali del Piano di azione nazionale collegato alla Garanzia infanzia valorizzano le pianificazioni esistenti.

Nello stesso primo Rapporto di Attuazione della Garanzia Infanzia<sup>79</sup>, una parte è dedicata ai Livelli essenziali delle prestazioni sociali. In particolare, si analizza lo stato di attuazione del LEPS legato al Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione (P.I.P.P.I.), come ricordato, approvato nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023. Le modalità in cui realizzare le finalità del Programma sono recepite nelle Linee di indirizzo nazionali sull'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità, approvate in Conferenza Unificata Stato-Regioni il 17 dicembre 2017<sup>80</sup>. È finanziato con risorse totali pari a euro 96.412.500,00, di cui euro 11.812.500 a valere sul Fondo nazionale per le politiche sociali per il triennio 2021-2023 (in particolare, euro 3.937.500 per ciascun anno compreso nel triennio), ed euro 84.600.000 a valere sul PNRR, M5C2, linea di sub-investimento 1.1.1 - Sostegno alle capacità genitoriali e prevenzione della vulnerabilità delle famiglie e dei bambini. Nel periodo considerato ai fini del monitoraggio, gli ATS coinvolti nel percorso attuativo del LEPS sono 400 a valere sul PNRR in aggiunta a 63 ATS per ciascuna annualità di finanziamento del FNPS, nel periodo oggetto di monitoraggio, sono finanziati 526 Ambiti territoriali sociali.

Il 15 novembre 2023 è entrata in vigore la legge 159/23<sup>81</sup> di conversione del decreto-legge 123/23 "Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale". La legge istituisce l'Osservatorio sulle periferie, definisce le disposizioni sulla prevenzione della violenza giovanile e gli interventi a supporto delle istituzioni scolastiche del Mezzogiorno, il potenziamento del Piano per asili nido per la fascia di età 0-2 anni, le disposizioni per il rafforzamento del rispetto dell'obbligo di istruzione.

*Autonomia differenziata:* nel mese di marzo 2023 il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge quadro sull'autonomia differenziata, (disegno di legge 615)<sup>82</sup> che delineava la cornice normativa per dare attuazione all'articolo 116, comma 3, della Costituzione e definiva la procedura per il conseguimento dell'autonomia differenziata.

Il DDL prevedeva come condizione preliminare per l'avvio del procedimento che fossero determinati i LEP per le funzioni connesse con il godimento dei diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale.

L'entità della dotazione finanziaria per le opere di edilizia scolastica, in termini di spesa pro capite, risulta molto eterogenea sul territorio nazionale, soprattutto fra le Regioni a statuto speciale (RSS) del Nord,

<sup>79</sup> Cfr. [https://www.mur.gov.it/sites/default/files/2022-10/PANGI\\_IT.pdf](https://www.mur.gov.it/sites/default/files/2022-10/PANGI_IT.pdf)

<sup>80</sup> Allegato-2-Linee-guida-sostegno-famiglie-vulnerabili-2017.pdf.

<sup>81</sup> Cfr. <https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2023/11/legge-159-2023.pdf>.

<sup>82</sup> Cfr. <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/56845.htm>.



che dispongono di una maggiore disponibilità di risorse grazie al gettito delle compartecipazioni ai tributi erariali e le Regioni a statuto ordinario (RSO). Se si considera la media del periodo che va dal 2000 al 2020, risulta evidente che le Province autonome di Trento e di Bolzano abbiano speso ogni anno risorse pari a oltre il quadruplo del valore nazionale (esprese in rapporto alla popolazione studentesca); in regioni quali Campania, la Sicilia e la Puglia la spesa annua è stata invece inferiore del 40 per cento rispetto al dato italiano<sup>83</sup>.

Il 26 giugno 2024 è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale la legge n. 86, recante, appunto, disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario<sup>84</sup>.

Le materie attribuite alle Regioni sono tutte quelle previste dall'art. 116 della Costituzione e cioè tutte le venti materie per le quali attualmente vi è una competenza condivisa fra lo Stato e le RSO, più tre materie (giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, ambiente e beni culturali) che attualmente sono di competenza esclusiva dello Stato. Lo scopo della riforma è quello di attuare i valori costituzionali attraverso la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, anche nell'ambito dell'infanzia e dell'adolescenza. Tuttavia, la legge ne estrapola un ampio sottoinsieme e delega il governo a definirli entro 24 mesi.

Il Piano Nazionale per la Famiglia 2024-2026, approvato a inizio 2024 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche della Famiglia<sup>85</sup>: intende consolidare un sistema di prestazioni alla persona e alle famiglie che, nel rispetto dei principi di sussidiarietà orizzontale e verticale, sia un sistema universalistico e di prossimità, in grado di garantire il diritto di accesso al sistema di welfare da parte di tutti cittadini in tutto il territorio nazionale, superando gli attuali divari territoriali. In relazione alle famiglie, è fondamentale sviluppare interventi orientati a valorizzare la capacità dei nuclei e dei soggetti di affrontare i problemi in una logica partecipativa. Fondamentale è investire sulla prevenzione, passando da una logica riparativa rivolta a famiglie che già hanno incontrato difficoltà, a interventi preventivi a carattere universale per favorire l'autodeterminazione e l'empowerment delle persone. Vanno pertanto pensate azioni di accompagnamento diversificate in cui i servizi lavorino in modo multidisciplinare in base ai differenti bisogni legati al ciclo di vita individuale e dei nuclei familiari.

*Priorità trasversali tra il Piano sociale nazionale per la Famiglia 2024-2026 e al Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2024-2026:*

- potenziamento del servizio sociale professionale: l'investimento nello sviluppo dell'organizzazione dei servizi è fondamentale per rendere attuabili i diritti sociali di cittadinanza a cui i LEP intendono dare risposta e per garantirne la sostenibilità nel tempo. In questa direzione si orienta la definizione del LEP di assistenza sociale, con l'introduzione del contributo per il potenziamento dei servizi e il LEP "Supervisione del personale dei servizi sociali";
- rafforzamento della gestione associata e della infrastruttura organizzativa degli ATS per l'attuazione dei LEP: è indispensabile promuovere e sostenere l'adozione, da parte dei Comuni, di forme stabili e strutturate di gestione associata dei servizi sociali, con particolare riferimento ai Consorzi, superando la frammentazione, la razionalizzazione della spesa e ottenere, così, una

<sup>83</sup> Cfr. [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2024-0827/QEF\\_827\\_24.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2024-0827/QEF_827_24.pdf).

<sup>84</sup> Cfr. <https://temi.camera.it/leg19/dossier/OCD18-19927/disposizioni-l-attuazione-autonomia-differenziata-regioni-statuto-ordinario-ai-sensi-articolo-116-terzo-comma-della-costituzione-2.html>.

<sup>85</sup> Piano nazionale per la famiglia 2025-2027.



- maggior efficienza dei servizi, semplificandone le Linee operative interne agli ATS. Inoltre, è necessario dotare gli ATS di personale tecnico e amministrativo, nella misura necessaria allo svolgimento di tutte le funzioni richieste, in modo da ottenere una programmazione continuativa, nonché la gestione, il monitoraggio e la valutazione degli interventi nell'ambito dei servizi sociali;
- potenziamento delle équipes multiprofessionali: ogni territorio dovrebbe potenziare i servizi sociali per rendere sostenibili le politiche intraprese e, in particolare, garantire la piena esigibilità dei LEP che insistono sull'area povertà e minori e famiglie. Lavorare con le famiglie richiede la presenza di équipes multidisciplinari, tenendo in considerazione la connessione con il lavoro svolto dai diversi professionisti, che ricopre vari ambiti: sanitario, giudiziario, dell'istruzione, delle politiche del lavoro e delle politiche abitative. Le équipes multidisciplinari devono sempre prevedere la presenza dell'Assistente sociale del Comune di competenza, affiancato da altre figure professionali, quali l'educatore e lo psicologo, nonché da uno o più referenti delle altre Istituzioni competenti (Centro per l'Impiego, Distretto sanitario, Istituzioni scolastiche, Servizi abitativi, ecc.).

Nella parte del Piano dedicata all'Area dei servizi e interventi connessi all'implementazione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali, vengono riportati i dati relativi all'attuazione negli anni del Programma PIPPI (dal 2011 e in corso di realizzazione fino al 2025): sono stati coinvolti più di 5.000 bambini, poco meno di 5.000 famiglie, circa 13.000 professionisti tra i quali almeno 1.000 coach, ossia operatori esperti che hanno goduto di una formazione aggiuntiva in P.I.P.P.I. e di esperienze professionali rilevanti nei loro ATS. Tra il 2011 e il 2022 quasi la metà degli ATS italiani ha potuto sperimentare almeno una volta il Programma e dal 2022, grazie all'intervento del PNRR, sono coinvolti circa 500 dei 600 ATS.

In questa prospettiva sarà fondamentale la funzione di raccordo e coordinamento operata dalle Regioni. Il Piano si pone poi l'obiettivo di ridurre le disparità territoriali. A tal fine, occorre implementare l'attività di monitoraggio, di definizione e di individuazione dei territori più fragili e a rischio di maggiore vulnerabilità, tenendo conto anche delle nuove forme di disuguaglianze sociali.

Infine, il 24 luglio 2025 il Consiglio dei Ministri, su proposta della Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità Eugenia Roccella, ha approvato il VI Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2025-2027<sup>86</sup>. Il Piano è articolato in tre macroaree d'intervento: genitorialità, educazione e salute, declinate in 16 Azioni. Principali temi affrontati sono il sostegno alle famiglie nei primi mille giorni di vita del bambino, la salute mentale degli adolescenti, il supporto alle politiche in materia di affidamento familiare, l'alfabetizzazione digitale, l'importanza della conoscenza e della raccolta dei dati e delle informazioni ai fini della programmazione e dell'elaborazione delle politiche di settore.

---

<sup>86</sup> Sesto Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2025-2027.



### 3 LA VOCE DEGLI ATTORI ISTITUZIONALI: ANALISI DELLE INTERVISTE

Come anticipato nel testo introduttivo, il lavoro di analisi desk sulla documentazione presente a livello nazionale è stato accompagnato da alcune interviste somministrate ai principali attori coinvolti sulle politiche nazionali. Si è scelto di procedere con un approccio top down proprio per analizzare la visione di chi sta articolando il processo e per comprendere meglio come si sta evolvendo caso per caso; pertanto, è stato utile partire dalle istituzioni per capire, oltre alle norme specifiche, le modalità di lavoro e organizzative attraverso l'esplicitazione dei contenuti e degli indirizzi formulati nei vari tavoli di lavoro, nell'eventuale coprogettazione, nei progetti pilota etc.

I principali temi indagati riguardano lo stato di attuazione dei LEP, le modalità di intervento e le eventuali pratiche di implementazione degli stessi attraverso i progetti realizzati sul territorio.

A tal fine nel secondo semestre del 2024 sono state somministrate delle interviste semi-strutturate ad alcuni attori istituzionali per far emergere indicazioni più puntuali rispetto al processo che si sta realizzando nel nostro Paese sul tema dei LEP Infanzia e Adolescenza.

L'analisi delle interviste ha permesso di raccogliere dati ricchi, contestualizzati e aggiornati sull'attuazione dei LEP in tre ambiti diversi: istruzione, politiche sociali e famiglia.

Di seguito vengono riportati enti, nominativi e rispettive funzioni dei soggetti intervistati:

- Ministero dell'Istruzione e del merito, Dipartimento per il Sistema educativo di istruzione e formazione - Dott.ssa Carmela Palumbo;
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, DIVISIONE IV - Programmazione sociale. Segretariato della Rete della protezione e dell'inclusione sociale. Gestione e programmazione dei trasferimenti assistenziali. Politiche per l'infanzia e l'adolescenza - Dott. Renato Sampogna, Divisione II - Politiche per la lotta alla povertà. Attuazione del reddito di cittadinanza e della pensione di cittadinanza. ISEE e prestazioni sociali agevolate - Dott.ssa Cristina Berliri;
- Dipartimento per le Politiche della famiglia, Ufficio II - Politiche a supporto dell'infanzia e dell'adolescenza - Dott. Alfredo Ferrante.

L'analisi delle interviste che si intende restituire segue le macroaree individuate nel questionario che è stato sottoposto agli interlocutori nella medesima forma, salvo personalizzare alcuni elementi di precipuo interesse dell'ente intervistato. Sebbene dalle risposte fornite possa delinearsi uno scenario sufficientemente esaustivo rispetto all'operatività della singola istituzione intervistata, è stato concordato di integrare alcuni punti con altro tipo di fonti derivanti da ulteriori ricerche desk.



### 3.1 LO STATO DI ATTUAZIONE, DOCUMENTI OPERATIVI E FONDI DI RIFERIMENTO

Il primo ambito d'indagine riguarda lo stato di attuazione o il processo di coinvolgimento dell'ente intervistato nell'applicazione dei LEP, così come degli atti di indirizzo, dei principali documenti operativi, ma anche dei fondi di riferimento<sup>87</sup>; come anticipato nel capitolo 2, negli ultimi anni lo stanziamento di risorse finanziarie destinate ai LEP ha visto, infatti, un notevole incremento a supporto della rinnovata attenzione al processo di definizione dei LEP stessi.

Il Ministero dell'Istruzione e del merito (MIM) svolge un ruolo fondamentale nella definizione e applicazione dei LEP, nel campo dell'istruzione e del sistema educativo 0-6 anni, garantendo equità e qualità educativa su tutto il territorio nazionale, nel rispetto dell'autonomia regionale.

In particolare, il MIM ha il compito di:

- individuare i LEP relativi all'istruzione: gli articoli 117 e 119 della Costituzione, costituiscono il fondamento su cui si basa l'intervento del MIM per garantire standard minimi di qualità nell'istruzione e una distribuzione equa delle risorse;
- stabilire standard qualitativi e quantitativi per i servizi educativi e scolastici, come il numero di docenti per alunno, la dotazione infrastrutturale, i programmi di inclusione e contrasto alla dispersione scolastica;
- collaborare con il Governo e il Parlamento nella stesura delle norme che formalizzano i LEP.

In particolare, le materie e le competenze del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione riguardano la realizzazione di LEP, espressione di norme legislative nell'ambito dell'istruzione. Sono infatti, le fonti normative (che includono la Costituzione, le leggi ordinarie, i decreti legislativi e la giurisprudenza costituzionale e, in misura minore, anche provvedimenti di livello secondario) i principali documenti che, in modo diretto o indiretto, definiscono i Livelli essenziali delle prestazioni nei vari settori di attività. Pertanto, si può affermare che i principali documenti operativi di riferimento per il MIM siano norme di legge, norme regolamentari, ed in misura assai minore, decreti e provvedimenti di livello secondario.

Per quanto riguarda, ad esempio, i curricula scolastici, l'assetto ordinamentale dell'istruzione italiana è definito da un complesso di norme che regolano i percorsi di studio, dalla scuola primaria alla secondaria di secondo grado e che stabiliscono le modalità di svolgimento degli esami di Stato. Tali norme rappresentano un livello essenziale di prestazione nell'erogazione dell'istruzione su tutto il territorio nazionale. Anche per quanto attiene gli studenti con disabilità, i LEP sono definiti considerando diversi fattori, tra cui il profilo professionale del docente di sostegno, il cui ruolo è definito dalla normativa vigente che ne stabilisce le competenze pedagogiche e metodologiche e la determinazione delle ore di sostegno che variano in base alla gravità della disabilità.

Al fine di esplicitare ulteriormente gli atti di indirizzo connessi ai LEP Infanzia e Adolescenza, l'analisi desk ha individuato come fonte di riferimento anche il Rapporto finale del Comitato per la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (CLEP) o Rapporto CLEP nel quale si esplicita che *"(...) la legge di bilancio 2023 (legge 29 dicembre 2022, n. 197), ai commi da 791 a 798 dell'articolo 1, ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari*

---

<sup>87</sup> Per maggiori approfondimenti si veda anche il paragrafo 2.3 "I LEPS nelle Leggi di Bilancio".



*territoriali nel godimento delle prestazioni, ha disciplinato la procedura per la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nonché dei relativi costi e fabbisogni standard nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e in coerenza con i relativi obiettivi programmati".* Con riferimento ai LEP nell'ambito dell'istruzione, vengono presi in considerazione principalmente gli art. 33, 34 e 38, comma 3 della Costituzione.

Rispetto alle norme individuate dal Comitato, raramente esse vengono definite Livelli essenziali delle prestazioni; spesso si tratta di norme che non si riferiscono a specifiche prestazioni ma che "individuano standard organizzativi, quantitativi e qualitativi che concorrono alla definizione dell'accesso al sistema scolastico pubblico e della prestazione di istruzione e formazione da erogare per i giovani under 16 e under 18 su tutto il territorio nazionale". Nel rapporto CLEP, inoltre, per la materia dell'istruzione, vengono individuati i seguenti ambiti i cui LEP sono estrapolati dalla normativa vigente e che dovrebbero garantire uniformità su tutto il territorio nazionale: diritto/dovere all'istruzione e rete scolastica; articolazione e struttura dei cicli scolastici; sistema integrato 0-6; curricula dei cicli, programmi di studi, obiettivi e traguardi di apprendimento; assetti didattici, quadri orari, scansione dei percorsi per gradi e cicli; valutazione alunni; esami di Stato; istruzione e formazione professionale; istruzione per gli adulti; programmazione: formazione delle classi; parità scolastica; personale; edilizia; digitalizzazione; diritto allo studio.

Per quanto riguarda l'attuale stato di attuazione dei LEP, lo Stato è tenuto a garantire i servizi, così come sono stati configurati a livello normativo ma soprattutto il servizio scolastico dalla scuola primaria in su; in riferimento al sistema integrato 0-6, a partire dal 2017, si sta tentando una configurazione più chiara e definita; più che di LEP, sembra opportuno parlare di obiettivi o traguardi da raggiungere tenendo anche conto delle indicazioni europee.

In riferimento agli apprendimenti degli studenti la situazione è molto più diversificata in ragione delle diverse aree territoriali e si presenta attualmente a macchia di leopardo.

Per quanto riguarda i fondi di riferimento si tratta principalmente di risorse stanziare dal bilancio dello Stato e allocate nei capitoli di bilancio di competenza del Ministero dell'Istruzione. In alcuni casi però l'impegno economico è a carico degli enti locali soprattutto se si fa riferimento alla garanzia della mensa e del trasporto per gli alunni in generale e degli alunni con disabilità in particolare e alla dotazione di alcune figure dedicate, come quelle degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione, che sono a carico degli enti territoriali.

Ad oggi si stanno inoltre utilizzando i fondi del PNRR, soprattutto nelle regioni del Sud, attraverso piani strutturati di promozione delle competenze, i quali agiscono in due direzioni: da una parte verso la riduzione della dispersione scolastica e dall'altra, verso l'aumento della qualità delle competenze, arricchendo le attività del piano dell'offerta formativa delle scuole (attività extracurricolari aggiuntive, attività di recupero nelle materie STEM o nelle carenze disciplinari, potenziamento delle attività di formazione e di promozione e aggiornamento del corpo docente). Attraverso l'utilizzo di risorse economiche derivanti dal PNRR, il MIM sta portando avanti moltissime progettualità che tendono a colmare questi divari territoriali e ad agire in termini di effettività e di rispetto dei LEP.

Inoltre, i LEP nell'ambito istruzione vengono anche sostenuti e rafforzati da fondi comunitari (Fondo sociale europeo Plus, Fondo europeo di sviluppo regionale, Piano nazionale di ripresa e resilienza) che



garantiscono l'equità e la qualità dell'offerta formativa in tutte le Regioni, con particolare attenzione alle aree più svantaggiate.

Anche nei vari Dipartimenti<sup>88</sup> del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali i LEPS infanzia e adolescenza<sup>89</sup> sono fortemente attenzionati trattandosi di politiche che supportano la fragilità delle famiglie<sup>90</sup>, arrivando a coinvolgere attualmente più di 500 ATS grazie anche al *match* tra il Fondo nazionale per le politiche sociali e il PNRR con l'obiettivo nel 2026 di arrivare a garantire una copertura sul territorio nazionale almeno del 95-100% di presenza nei territori.

Per quanto riguarda il contrasto alla povertà, uno dei LEPS più noti è quello del reddito di inclusione poi reddito di cittadinanza (oggi denominato Assegno di inclusione) con la relativa componente di servizi riguardanti il percorso di accompagnamento della famiglia, dalla presa in carico all'assessment, alla definizione di un percorso personalizzato e all'attivazione dei relativi sostegni.

Nell'ambito della Conferenza Unificata sono state approvate le Linee guida per la presa in carico e la definizione dei patti per l'inclusione sociale<sup>91</sup>, aggiornate rispetto alla nuova misura. Le nuove Linee guida vanno parzialmente in continuità con le precedenti per quel che riguarda l'approccio di fondo, cioè l'idea che la famiglia debba essere presa in carico nella sua interezza, secondo un approccio multidisciplinare. Alla base c'è un'idea olistica dell'approccio alle fragilità, il principio cosiddetto ecologico, il quale prevede che la famiglia debba esser vista non solo rispetto alle reti familiari ma anche rispetto al contesto sociale in cui è inserita, con un approccio partecipativo che consente di lavorare con la famiglia stessa per definire insieme gli obiettivi da raggiungere, i sostegni necessari, gli impegni da perseguire. Questo tipo di approccio viene innestato dentro una misura che risulta lievemente diversa dalle precedenti, non trattandosi di una misura universalistica, ma rivolta a famiglie con delle fragilità da tutelare (la presenza di un minore, di un anziano, di una persona con disabilità o di altra persona in condizione di svantaggio).

Poiché anche la quota servizi del Fondo Povertà finanzia una componente delle attività che debbono essere realizzate per supportare le famiglie, un altro importante elemento di indirizzo è il Piano Povertà con i relativi decreti che ne conseguono. Rispetto alla grande gamma di sostegni che i territori possono attivare in rete con le altre amministrazioni presenti sul territorio, il Fondo Povertà finanzia la componente sociale, quindi il potenziamento del servizio sociale professionale, ed in parte anche l'attività di segretariato sociale, l'attività che serve per la presa in carico oltre ad una gamma di servizi di sostegno di area sociale elencati nell'articolo 7 del decreto-legge n.147 del 2017<sup>92</sup> (gli stessi del reddito di inclusione e che attengono all'educativa domiciliare, al supporto alla genitorialità, alla mediazione culturale, inclusi i tirocini di inclusione sociale rivolti a persone con particolari fragilità). Si può dunque affermare che anche attraverso il piano povertà, definito per il triennio 2024-2026, vengono forniti gli atti di indirizzo sulla materia. Ulteriori elementi e documenti alla base normativa degli altri LEPS possono essere rintracciati nel comma 170 e nell'articolo 1 della legge n.234/2021 nella quale vengono definiti il pronto intervento

---

<sup>88</sup> All'interno del Ministero esistono tre Dipartimenti, di cui uno è quello in cui è inserita la Direzione generale nell'ambito della quale opera la divisione che si occupa di infanzia e adolescenza e le altre divisioni a vario titolo interessate (quella che segue i fondi comunitari e quella che si occupa di misure di contrasto alla povertà).

<sup>89</sup> Si rimanda al paragrafo 2.4 Dagli obiettivi di servizio ai LEP nei Piani d'Azione Nazionale per un maggior livello di approfondimento.

<sup>90</sup> I LEPS infanzia e adolescenza riguardano in particolare la prevenzione all'istituzionalizzazione dei minori.

<sup>91</sup> Previsti dal D.L. 28 gennaio 2019 n.4 "Linee guida per la definizione degli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale e per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale".

<sup>92</sup> D.L. 15 settembre 2017 n.147 "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà".



sociale, la supervisione, le dimissioni protette, P.I.P.P.I. (Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione)<sup>93</sup>, i servizi per la residenza fittizia, i progetti per il Dopo di Noi.

Il finanziamento dei LEPS<sup>94</sup> è stato previsto con autonomi stanziamenti all'interno del Fondo nazionale per le politiche sociali e con risorse del PNRR fino al 2026. Si tratta di un'azione di complementarità con le risorse del PN inclusione per garantire una copertura finanziaria dal 2026 al 2029 quando il PNRR terminerà così da poter garantire una continuità per mantenere e sostenere l'attuazione dei LEP (uno stanziamento di 10 milioni annui sulle dimissioni protette che potrebbero aumentare nella nuova programmazione 24-26 e che risultano anche finanziate da una quota importante di PNRR).

Come su anticipato, rispetto all'attuazione dei LEPS in ambito sociale con particolare riferimento a quelli relativi all'infanzia e l'adolescenza e quindi P.I.P.P.I., si è passati da un programma che coinvolgeva circa 60 Ambiti territoriali sociali al coinvolgimento di più di 500 ATS. L'obiettivo con il Piano 2024-2026 è di arrivare a garantire una copertura sul territorio nazionale almeno del 95-100% di presenza nei territori tentando di comprendere meglio la platea dei destinatari, ragionando tra quelli che si riescono ad intercettare con le risorse e quelli che avrebbero bisogno di questo tipo di intervento. In ogni caso appare essenziale assicurare la presenza del LEPS sul territorio, anche in una versione minima, che garantisca una presa in carico tra le 10 e le 15 famiglie per ATS ogni anno.

Le difficoltà maggiori si riscontrano in quegli Ambiti territoriali sociali che non hanno proprio il minimo livello di infrastrutturazione anche in termini di personale interno. Dovrebbe essere definito un eventuale nuovo LEP relativo all'équipe multidisciplinare e multiprofessionale, in quanto accanto alla figura dell'assistente sociale dovrebbero essere riconosciute anche altre figure professionali che compongono l'équipe come, ad esempio, l'educatore professionale socio pedagogico e lo psicologo.

Per quanto riguarda il Dipartimento per le politiche della famiglia con l'entrata in vigore del Decreto-legge 86 nel 2018 e serie successive sono intervenute diverse modifiche relative alle funzioni del Dipartimento stesso che ha il compito di coordinare, fare rete e tenere le fila delle politiche nazionali a favore dell'infanzia e adolescenza e non solo più della famiglia (sebbene la famiglia naturalmente comprenda anche i minorenni). Uno degli esempi più calzanti può essere quello dei servizi educativi per la prima infanzia. Sebbene al Dipartimento spetti una parte considerevole dello sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia, di fatto la materia è ormai completamente trasferita al MIM anche in virtù dell'allungamento 0-17 del percorso educativo.

L'attività di coordinamento dell'amministrazione si esplica attraverso la gestione dell'Osservatorio nazionale infanzia e adolescenza ma non copre la definizione dei LEP, sebbene ci siano alcuni aspetti di particolare interesse per il Dipartimento quali ad esempio la tipologia dei servizi erogati dai Centri per la famiglia, funzione prevista dal decreto-legge 123 del 2023 o decreto-legge Caivano. Nello stesso si prevede che sulla base di un'intesa in Conferenza Unificata, vengano definiti appunto i servizi erogati dai centri per la famiglia, uno dei quali deve essere quello dell'alfabetizzazione digitale a favore dei minori, ma si è lontani dal poter dare una definizione di un LEP.

Anche rispetto ai processi decisionali, il Dipartimento supporta la coordinatrice nazionale per la Garanzia Infanzia nella sua attività, sia rispetto alla cabina di regia sia rispetto al confronto con la Commissione europea, con gli altri coordinatori nazionali.

<sup>93</sup> Si rimanda al capitolo 1 e al paragrafo 3.4.

<sup>94</sup> Si tratta di alcuni dei LEPS previsti dalla L. 234/2021 e nello specifico PIPPI, supervisione e dimissioni protette.



Nel caso specifico dei centri della famiglia si assiste alla possibile implementazione di alcune indicazioni programmatiche previste, ad esempio, nel Piano nazionale dell'infanzia e adolescenza o nel Piano nazionale di contrasto all'abuso, alla violenza sessuale dei minori, il primo adottato dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e adolescenza, il secondo adottato dall'Osservatorio per il contrasto alla pedofilia da pornografia minorile.

Di contro il Dipartimento risulta poco coinvolto nei tavoli di coprogettazione dei LEP infanzia e adolescenza trattandosi di un'amministrazione con principali compiti di coordinamento e non di spesa come i Ministeri dell'Istruzione e del Lavoro.

Per quanto riguarda i fondi di riferimento destinati ai servizi educativi per la prima infanzia, deve essere menzionata la legge n.160 del 2019 con la quale venne istituito un fondo per la ristrutturazione e per la riqualificazione dei locali dei Comuni per asili nido, scuole dell'infanzia e centri polifunzionali per la famiglia e per lo sport; con tale norma più di 700 milioni di euro sono stati destinati alla riqualificazione di spazi non usati soprattutto nelle scuole dell'infanzia o comunque luoghi, locali o strutture non utilizzati da parte dei Comuni. A tal fine venne definito un bando indirizzato ai Comuni al quale lavorarono congiuntamente una serie di amministrazioni, fra cui il Ministero dell'Interno, il Ministero dell'Istruzione e il Dipartimento stesso che presidiava una Cabina di regia per il monitoraggio e per l'utilizzo di questi fondi.

Da qualche anno il Dipartimento si impegna in attività che finanzia sotto riparto e cioè attraverso il Fondo nazionale delle politiche della famiglia che attualmente ha una consistenza di circa un centinaio di milioni di euro l'anno. Si tratta di una consistenza abbastanza relativa, soprattutto se si pensa al Fondo nazionale per le politiche sociali ma, che viene ogni anno ripartito alle Regioni che diventano i principali interlocutori come enti territoriali del Dipartimento. Quest'ultimo monitora le attività delle Regioni che dietro indicazione dell'autorità politica da qualche anno sono maggiormente impegnate sui Centri per la famiglia in quanto la priorità del governo è, non solo, aumentarne la diffusione ma, arrivare ad una modellizzazione di questi hub di servizi per la famiglia sui territori. Il Dipartimento risulta impegnato su attività indirette, ad esempio, il finanziamento diretto ai comuni delle attività socioeducative dei minori e dei centri estivi impiegando circa 60 milioni di euro all'anno da ripartire direttamente tra i comuni secondo alcuni parametri (sono stati erogati fondi a circa 7000 comuni per annualità). Le attività includono anche avvisi pubblici indirizzati ai comuni, agli enti del terzo settore, della società civile: si tratta di avvisi per la lotta alla povertà educativa con uno stanziamento complessivo di circa 130 milioni di euro.

### **3.2 LA FORMAZIONE**

Alla luce del quadro normativo e programmatico descritto nel capitolo 2, emerge con chiarezza come la piena attuazione dei LEP richieda non solo risorse adeguate, ma anche un investimento costante in competenze e professionalità. In quest'ottica, il tema della formazione degli operatori rappresenta un nodo cruciale, come evidenziato dalle interviste agli attori istituzionali.

In particolare, tali interviste hanno fatto emergere alcune esperienze e strumenti già attivi, che rappresentano un riferimento concreto per lo sviluppo professionale degli operatori coinvolti nell'attuazione dei LEP.

La formazione è, infatti, un ambito prioritario sul quale il Ministero dell'Istruzione e del merito appare particolarmente concentrato favorendo, attraverso la piattaforma Sofia (Sistema Operativo per la



Formazione e le Iniziative di Aggiornamento), tutte le attività formative destinate all'aggiornamento continuo e professionale del personale che compone il sistema scolastico. In tale piattaforma vengono offerte sia le attività di formazione erogate dal Ministero, sia quelle erogate da altri soggetti. Tale formazione viene inoltre accompagnata, nei casi in cui venga introdotta una innovazione di sistema (ad esempio un nuovo ordinamento scolastico), da piani specifici di formazione del personale, con risorse economiche dedicate.

Inoltre, il Ministero segnala che nel 2022, nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), l'Italia ha avviato una riforma strutturale del sistema di formazione iniziale e reclutamento dei docenti delle scuole secondarie. Tale riforma è stata introdotta con il decreto-legge 30 aprile 2022,<sup>95</sup> n. 36, successivamente convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022, n.79. Questo cambiamento ha avuto impatti diretti sul modo in cui i docenti vengono formati prima di entrare nel sistema scolastico, con l'intento di migliorare la qualità dell'insegnamento e di rispondere alle nuove esigenze educative e potrebbe indirettamente contribuire a elevare gli standard educativi, avvicinandosi agli obiettivi sottesi ai LEP.

Uno degli elementi principali della riforma è stata la creazione della Scuola di alta formazione dell'istruzione, concepita per coordinare e promuovere la formazione continua degli insegnanti di ruolo, assicurando che l'aggiornamento professionale sia coerente con gli standard educativi nazionali. Tale istituzione opera in sinergia con INDIRE (Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa) e INVALSI (Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione), al fine di sviluppare percorsi formativi basati su evidenze empiriche e best practices internazionali.

Questa riforma ha implicazioni rilevanti anche per il raggiungimento dei LEP in ambito educativo. L'introduzione di un sistema di selezione e formazione più rigoroso e standardizzato contribuisce, infatti, a ridurre le disparità territoriali, garantendo un livello qualitativo omogeneo nell'insegnamento su tutto il territorio nazionale. L'investimento nella formazione iniziale e continua del personale docente, dunque, si configura come un fattore chiave per il miglioramento complessivo del sistema scolastico, in linea con gli obiettivi di equità ed eccellenza definiti dal quadro normativo nazionale ed europeo.

Anche il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali riconosce la formazione come un elemento cardine per l'ottimizzazione dell'efficacia dei servizi connessi ai Livelli essenziali delle prestazioni, con particolare riferimento al potenziamento della presa in carico multidisciplinare delle famiglie in condizioni di vulnerabilità. L'analisi delle criticità emergenti nel settore dei servizi sociali mette in evidenza diverse problematiche a cui la formazione intende fornire risposte concrete.

Un ulteriore ostacolo evidenziato è rappresentato dalla fragilità della governance territoriale, che compromette la programmazione di una formazione continua e mirata. Gli operatori dei servizi sociali, tra cui assistenti sociali, educatori e psicologi, spesso affrontano situazioni complesse che necessiterebbero di maggiori spazi di confronto e approfondimento. La carenza di équipe multiprofessionali operanti nei servizi sociali territoriali non facilita l'attivazione di progetti di inclusione efficaci e multidisciplinari. Inoltre,

---

<sup>95</sup> Testo del D.L. 30 aprile 2022 n.36 coordinato con la legge di conversione 29 giugno 2022 n.79 recante: «Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)».



in alcune aree territoriali, pur essendo presente un numero significativo di professionisti, questi risultano privi degli strumenti operativi - come servizi di educativa domiciliare, sostegno alla genitorialità o centri diurni. Ne deriva una condizione in cui l'assistente sociale è in grado di rilevare i bisogni delle famiglie, ma non dispone delle risorse necessarie per rispondervi adeguatamente, limitando così l'efficacia dell'azione sociale.

Alla luce della necessità di una formazione specialistica per i professionisti del settore, il Piano nazionale inclusione sta finanziando percorsi di rafforzamento professionale nei servizi sociali. Tali percorsi si focalizzano, in particolare, su:

- lo sviluppo di metodologie di lavoro multidisciplinare e creazione di un linguaggio tecnico comune tra professionisti per facilitare la collaborazione tra i membri delle équipes (assistenti sociali, educatori, psicologi e altri professionisti);
- l'implementazione di strumenti nazionali e Linee guida, già previsti dai LEP per la povertà e per la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza (es. P.I.P.P.I., Linee guida per la presa in carico, affidamento e accoglienza residenziale).
- l'adozione di un approccio olistico ed ecologico finalizzato a garantire interventi più efficaci e personalizzati.

In collaborazione con le università, il Ministero sta attuando, dunque, l'implementazione di due Master, rispettivamente di primo e secondo livello, erogati gratuitamente per i professionisti del settore. L'obiettivo è colmare il divario formativo esistente e potenziare la qualità degli interventi nei servizi territoriali, attraverso un approccio metodologico avanzato e una formazione altamente specializzata.

Il Master di primo livello, destinato a assistenti sociali, educatori e psicologi, è strutturato per potenziare le competenze nell'ambito della presa in carico, dell'applicazione delle Linee di indirizzo nazionali e delle metodologie operative. L'approccio formativo adottato si basa su una metodologia esperienziale, integrando laboratori pratici finalizzati a rafforzare le capacità operative degli operatori sociali.

Il Master di secondo livello è rivolto, invece, ai responsabili degli uffici di piano, agli operatori degli Ambiti territoriali sociali (ATS) e ai gestori di programmi sociali ed ha l'obiettivo di formare dirigenti e manager del settore sociale.

L'analisi dell'attuale scenario delle politiche sociali evidenzia come, a livello nazionale ed europeo, le risorse finanziarie non rappresentino un fattore critico. Grazie ai fondi del Piano nazionale inclusione, del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e agli investimenti di fondazioni private e altri soggetti attivi nel settore, il sistema dispone di un'ampia dotazione economica che spesso supera la capacità di assorbimento da parte dei territori.

Al momento, quindi, il Ministero ritiene che uno dei temi centrali della nuova programmazione sia relativa alla capacità amministrativa di programmare e gestire l'utilizzo delle risorse in modo efficace ed efficiente. In questo contesto, il master di secondo livello è stato progettato per formare professionisti con competenze avanzate nella programmazione, progettazione e gestione delle risorse finanziarie. I partecipanti acquisiranno non solo una solida preparazione tecnica, ma anche abilità nella pianificazione, nel monitoraggio e nella valutazione dell'efficacia degli interventi, assicurando così un'ottimale gestione delle risorse. Il percorso formativo si concentra sullo sviluppo di competenze manageriali specifiche, come la gestione finanziaria, la progettazione e il monitoraggio degli interventi sociali, e l'organizzazione dei servizi, con l'obiettivo di ottimizzare l'efficacia delle politiche di welfare territoriale.



L'obiettivo, dunque, della formazione è la creazione di una classe dirigenziale in grado di operare come *manager del sociale*, superando l'approccio tradizionale che, fino a un decennio fa, considerava la gestione delle politiche sociali prevalentemente legata a competenze tecniche proprie di figure professionali quali assistenti sociali, psicologi e educatori. Oggi, la complessità e la disponibilità di risorse richiedono un'integrazione tra competenze tecnico-professionali e competenze manageriali e gestionali. In tale contesto, il Ministero del Lavoro si pone come attore centrale nel promuovere percorsi formativi mirati a sviluppare queste competenze, garantendo così la sostenibilità, l'efficacia e l'efficienza degli interventi nel lungo periodo e assicurando un sistema di welfare moderno e funzionale alle esigenze del territorio.

Il Ministero evidenzia come l'analisi della povertà abbia progressivamente ampliato il proprio campo di osservazione, passando da un approccio meramente riparativo, basato sull'erogazione di contributi economici, a un modello più complesso che integra l'accesso ai servizi come strumento essenziale per il contrasto alla vulnerabilità sociale. Questa evoluzione ha evidenziato la necessità di rafforzare il sistema dei servizi sociali nel suo complesso in quanto i bisogni delle famiglie in condizione di povertà non sono sostanzialmente diversi da quelli di tutte le altre famiglie, con la differenza che, in assenza di risorse economiche, queste ultime incontrano maggiori difficoltà nell'attivare soluzioni private per soddisfare tali necessità.

A partire dalla definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni in materia di contrasto alla povertà, l'attenzione si è inizialmente focalizzata sul potenziamento della funzione dell'assistente sociale, quale figura chiave per la presa in carico delle famiglie vulnerabili. Tuttavia, è emersa la necessità di ulteriori interventi strutturali per colmare le lacune del sistema, portando alla definizione di Linee guida che delineano strategie per il coordinamento tra i servizi locali, sia a livello di programmazione che di attuazione. Questo processo ha incluso l'individuazione di competenze specifiche, la promozione della gestione associata dei servizi e l'implementazione di strumenti metodologici condivisi per garantire un'azione efficace e integrata nei territori.

Affinché tali indirizzi metodologici possano tradursi in un'effettiva trasformazione operativa, il Ministero ritiene fondamentale investire nella formazione di figure professionali capaci di tradurre le strategie in interventi concreti. In questo contesto, il master di primo livello assume un ruolo cruciale, incorporando nel proprio piano di studi le Linee guida, gli indirizzi strategici e le riflessioni necessarie per supportare l'attuazione di questi approcci nei contesti territoriali, formando professionisti con competenze avanzate nella gestione e nel coordinamento dei servizi sociali.

Parallelamente, è in corso l'integrazione di diversi strumenti all'interno di un sistema organico, con l'obiettivo di sviluppare un insieme strutturato di risorse a supporto dei professionisti del settore. Tale processo avviene anche attraverso la collana *Strumenti per il sociale*, un'iniziativa finalizzata a fornire metodologie e strumenti operativi standardizzati, favorendo così un approccio più efficace e uniforme nella gestione degli interventi sociali.

Come prospettiva futura, il Ministero intende garantire un sistema sociale più efficiente e strutturato, e in tal senso appare fondamentale investire nella formazione come elemento cardine delle équipes multidisciplinari. Rendere la formazione un elemento stabile all'interno delle dinamiche professionali migliora la qualità degli interventi e la collaborazione tra i diversi attori del settore. Inoltre, favorire un approccio più omogeneo e coordinato tra le équipes, assicura una risposta efficace e integrata alle esigenze del territorio e delle famiglie. Infine, la formazione dovrà essere intesa come una leva strategica per la



riorganizzazione del sistema sociale, promuovendo un approccio stabile e coordinato tra i diversi attori coinvolti.

### 3.3 LA GOVERNANCE

Nell'ambito dell'istruzione, il sistema di governance risulta fortemente decentrato e articolato sul territorio, grazie agli uffici scolastici regionali e agli uffici territoriali in ogni provincia; pertanto, si può parlare di governance multilivello che coinvolge Stato, Regioni ed Enti Locali per garantire l'erogazione uniforme dei servizi educativi, pur rispettando le differenti esigenze territoriali. In particolare, lo Stato stabilisce i criteri generali, le Regioni attuano e personalizzano i servizi e gli Enti Locali erogano direttamente le prestazioni scolastiche. Inoltre, sul territorio sono diffuse capillarmente le istituzioni scolastiche che sono in un rapporto di coordinamento funzionale con il Ministero, ma sono dotate di autonomia didattica e organizzativa. Si viene a configurare questa struttura, Ministero, uffici scolastici e scuole con un decentramento gerarchico e autarchico. L'autonomia gestionale delle scuole, inoltre, consente loro la realizzazione dei LEP.

Un altro elemento fondamentale è il dialogo costante con il territorio di riferimento, anche attraverso accordi, convenzioni con i Comuni, gli stakeholder, le associazioni ed i genitori. La realizzazione del servizio scolastico richiede questa forte capacità di coordinamento della istituzione scolastica sul territorio con tutti gli attori che in qualche misura possono contribuire alla migliore riuscita del servizio scolastico stesso.

Le scuole svolgono un ruolo cruciale nella realizzazione dei LEP, poiché sono l'elemento operativo che garantisce la concreta attuazione delle politiche educative definite a livello nazionale e regionale.

I LEP, infatti, si riferiscono a Livelli essenziali delle prestazioni di qualità che ogni scuola deve assicurare per garantire il diritto all'istruzione e il raggiungimento di competenze adeguate da parte degli studenti. La realizzazione dei LEP dipende da una serie di azioni organizzative, didattiche e di supporto che le scuole mettono in atto grazie anche alla loro capacità di coordinamento sul territorio con tutti gli attori che, in qualche modo, possono contribuire alla migliore riuscita del servizio scolastico.

Rispetto all'azione di rete con altri ministeri, il MIM ha recentemente sviluppato una collaborazione con il Ministero per le Disabilità, per l'assistenza alla comunicazione e alla socialità degli studenti con disabilità, garantendo la loro inclusione e il rispetto dei LEP. In questo modo, l'educazione diventa veramente accessibile e inclusiva, rispettando i principi di uguaglianza e partecipazione per tutti.

Un altro campo in cui è necessario un coordinamento forte con le Regioni riguarda il diritto allo studio: l'erogazione delle borse di studio e l'esenzione dalle fasce ISEE sono tematiche sulle quali il coordinamento con le Regioni avviene attraverso lo strumento della Conferenza Stato-Regioni.

Per quanto riguarda la governance per la realizzazione delle prestazioni, le reti territoriali risultano essenziali nella gestione dei LEPS declinati dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, il quale di recente ha pubblicato delle Linee guida che spiegano l'approccio, le caratteristiche di queste diverse reti e le loro funzioni.

Le Linee guida sviluppano due tipologie di reti: le reti con la funzione di programmazione e le reti con la funzione più attuativa e di gestione. In entrambi i casi vengono considerate tutte le funzioni dei diversi attori, incluso la funzione del terzo settore e della società civile.



Il lavoro che si sta provando a realizzare sul tema della governance riguarda anche la revisione del ruolo centrale degli Ambiti territoriali sociali e come da questa parte tutto il livello di organizzazione e costruzione di quella rete territoriale dei servizi che poi va a costruirsi insieme alla parte sociosanitaria, quindi alla parte delle Asl, ma anche nel rapporto con le scuole e di tutti gli altri servizi territoriali.

Un altro elemento innovativo riguarda le "Linee guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli Ambiti territoriali sociali per l'attuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali"<sup>96</sup> approvate attraverso il decreto interministeriale del 24 giugno 2025: si tratta di Linee di indirizzo nazionali sul funzionamento degli ATS<sup>97</sup> che forniscono le indicazioni minime su quali debbano essere le attività, le funzioni e le modalità di azione degli Ambiti territoriali sociali e che, in maniera trasversale sul territorio, stante le diverse differenze, garantiscano un approccio minimo da seguire e anche una definizione minima delle funzioni stesse.

Per quanto riguarda il Dipartimento politiche per la famiglia, la governance si esplica in un livello di coordinamento e di relazione con gli enti territoriali Regioni e Comuni impegnati nella gestione dei progetti destinati ai servizi per le famiglie finanziati attraverso una dotazione finanziaria di circa 60 milioni per le attività socioeducative dei minorenni e dei centri estivi e nel monitoraggio di attività progettuali destinate al contrasto della povertà educativa minorile attraverso avvisi pubblici indirizzati ai comuni, agli enti del terzo settore, della società civile con uno stanziamento complessivo di circa 130 milioni di euro.

### 3.4 IL SISTEMA DI MONITORAGGIO

Come evidenziato nel capitolo 2, l'attuazione effettiva dei LEPS richiede non solo una cornice normativa e finanziaria chiara, ma anche strumenti operativi in grado di garantire che gli standard fissati siano realmente rispettati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. In questo contesto, il sistema di monitoraggio rappresenta un elemento essenziale di verifica e di supporto, poiché consente di misurare i progressi, individuare criticità e orientare le politiche verso una piena tutela dei diritti di bambini e adolescenti.

Proprio per questo motivo, l'ultimo, ma non meno rilevante, ambito di analisi riguarda il monitoraggio puntuale delle prestazioni erogate, dell'appropriatezza nell'utilizzo delle risorse e del rispetto dei LEPS.

A tal fine, il sistema di monitoraggio è stato recentemente rafforzato grazie all'adozione, nel maggio 2025, del decreto Ministeriale n. 44 del 28 marzo 2025, che ha introdotto nel Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali (SIOSS) schede di monitoraggio specifiche per ciascun LEPS. Questo strumento rende strutturale la rilevazione dei dati e standardizza le informazioni a livello nazionale.

Il monitoraggio è gestito da un gruppo di lavoro interdisciplinare, composto da esperti esterni, rappresentanti delle Regioni, dell'ANCI e tecnici del Ministero del Lavoro, con il compito di aggiornare metodologie e strumenti di rilevazione, garantendo trasparenza, efficienza e adeguatezza nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

In linea con quanto previsto dal decreto di ricognizione previsto dalla legge 234/2021, il sistema definisce indicatori finanziari, qualitativi e quantitativi per ogni LEPS, consentendo un'analisi multidimensionale sull'efficacia e sull'efficienza degli interventi.

---

<sup>96</sup> Dette Linee guida sono state predisposte in attuazione dell'articolo 1, comma 161, della legge 30 dicembre 2021, n. 234.

<sup>97</sup> Cfr paragrafo 2.3 I LEP nelle Leggi di Bilancio per risorse finanziarie destinate agli ATS.



L'infrastruttura informatica si basa su sistemi interoperabili, così da integrare più fonti informative. Un esempio significativo è l'interconnessione tra il Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione e le piattaforme in uso presso i servizi sociali territoriali. Il Programma P.I.P.P.I. rappresenta un modello innovativo di intervento socioeducativo a supporto delle famiglie vulnerabili, per prevenire l'allontanamento dei minori. Promuove un approccio multidisciplinare, coinvolgendo assistenti sociali, educatori, psicologi e altre figure professionali, e l'interconnessione dei dati facilita il monitoraggio puntuale e la collaborazione tra le diverse realtà locali.

Inoltre, per le attività svolte dagli assistenti sociali, sono stati definiti specifici flussi informatici tramite la Piattaforma multifondo, che raccoglie e archivia in modo strutturato i dati relativi anche alla supervisione professionale, sia in ambito mono-professionale sia nelle équipes multidisciplinari. Ciò garantisce una gestione più efficace dei gruppi di lavoro, in coerenza con gli obiettivi dei LEPS.

Un elemento strategico di questo ecosistema è la centralizzazione di tutte le informazioni nel SIOSS, che standardizza i processi di raccolta, trasmissione e analisi. Con l'entrata in vigore del DM n. 44/2025, le schede di monitoraggio sono già operative e integrate nel regolamento tecnico del SIOSS, che disciplina nel dettaglio tempi, indicatori e modalità di caricamento dei dati.

Il sistema di monitoraggio opera con periodicità annuale e prevede che gli Ambiti territoriali sociali (ATS) carichino sistematicamente i dati sulla piattaforma, contribuendo così a costruire un'infrastruttura informativa unificata, essenziale per valutare l'efficacia delle politiche sociali.

Qualora un LEPS non venga garantito, trova applicazione quanto previsto dall'articolo 120, comma 2, della Costituzione, che disciplina gli interventi sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni per assicurare il rispetto dei Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. In tal senso, il Ministero del Lavoro richiama anche una recente sentenza della Corte Costituzionale (2023) che ha chiarito come il definanziamento o il recupero di risorse non costituiscano strumenti idonei a garantire l'attuazione dei LEPS, ma rischiano di aggravare le condizioni dei territori già svantaggiati. Pertanto, è confermata la necessità di interventi sostitutivi diretti da parte dello Stato o delle Regioni per garantire servizi essenziali e tutela uniforme dei diritti.

Nel settore dell'istruzione il monitoraggio dei LEP è fondamentale per garantire che il sistema educativo rispetti gli standard minimi stabiliti dalla legge, assicurando che ogni cittadino abbia accesso a un'educazione di qualità. Si tratta di un processo complesso che coinvolge diversi strumenti e meccanismi e il Ministero ha istituito diversi sistemi di valutazione che consentono di raccogliere e analizzare dati relativi alla qualità dell'insegnamento, ai risultati degli studenti e all'utilizzo dei fondi.

Il monitoraggio dei LEP si articola in diverse fasi. Il primo passo consiste nella definizione di specifici indicatori di valutazione. Questi indicatori si suddividono in qualitativi e quantitativi, per monitorare vari aspetti dell'offerta educativa, come l'accessibilità, l'inclusività, la qualità del servizio, l'equità tra i diversi gruppi sociali e il grado di preparazione del personale docente. Gli indicatori possono includere anche parametri finanziari per verificare se le risorse destinate all'istruzione vengono gestite correttamente e in modo sostenibile. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, il Ministero sottolinea che le risorse finanziarie per l'istruzione sono distribuite a livello nazionale, ma la loro allocazione deve rispettare principi di equità, per affrontare le disuguaglianze territoriali, economiche e di genere. A tal fine, il Ministero, insieme ad altri enti di controllo, supervisiona l'utilizzo dei fondi, sia attraverso la rete delle scuole che tramite controlli periodici sui dati finanziari. Un ruolo chiave in questo monitoraggio è svolto dalla Corte dei conti, che effettua audit sulla gestione delle risorse pubbliche destinate all'istruzione, verificando



l'efficienza nell'utilizzo dei fondi e l'impatto di questi sugli studenti, in particolare per ridurre le disuguaglianze nell'accesso a un'istruzione di qualità.

La raccolta di dati riguardanti i diversi indicatori avviene attraverso l'utilizzo di piattaforme informatiche che consentono l'interoperabilità tra i diversi sistemi informatici utilizzati dalle scuole e dalle istituzioni competenti. In questo modo, i dati relativi ai LEP possono essere centralizzati e monitorati in modo continuo e preciso.

Un aspetto cruciale del monitoraggio dei LEP riguarda la verifica dell'accessibilità universale e dell'inclusività del sistema educativo. È fondamentale che tutte le persone, indipendentemente dalla condizione economica, sociale o territoriale, abbiano pari opportunità di accesso all'istruzione. Ciò include anche gli studenti con disabilità o con bisogni educativi speciali, per i quali il sistema educativo deve garantire il supporto necessario per un'educazione adeguata. Il monitoraggio deve pertanto focalizzarsi anche sull'equità nell'offerta educativa, verificando la presenza di disuguaglianze territoriali, economiche o di genere che possano impedire a determinati gruppi di accedere a un'istruzione di qualità.

Il MIM ha, inoltre, predisposto una serie di meccanismi di controllo volti a garantire che l'organico docenti e ATA autorizzato per ciascun istituto scolastico venga effettivamente impiegato per l'erogazione dei percorsi di istruzione previsti. Tali dispositivi di verifica, di natura formale e regolamentare, consentono un monitoraggio sistematico della distribuzione delle risorse umane, assicurando la coerenza tra l'assegnazione del personale e le esigenze didattico-organizzative delle scuole.

Il processo di monitoraggio è continuo e dinamico, poiché implica l'analisi costante dell'evoluzione del fabbisogno di personale in funzione delle variazioni demografiche. In particolare, viene osservata l'oscillazione del numero di studenti a livello nazionale e territoriale, tenendo conto della tendenza alla riduzione della popolazione scolastica, seppur con differenze significative tra le diverse aree del Paese.

A tal fine, il Ministero assicura un'attenta valutazione del rapporto tra il numero di studenti e il numero di docenti, avvalendosi di indicatori statistici quali le medie nazionali e regionali. L'obiettivo è garantire un equilibrio ottimale nella distribuzione delle risorse umane, affinché l'organizzazione scolastica risulti funzionale ed efficiente su tutto il territorio nazionale. L'intero processo è regolato da strumenti di verifica e controllo atti a garantire la conformità agli standard di riferimento e la sostenibilità del sistema educativo.

L'attuazione del monitoraggio avviene anche mediante ispezioni scolastiche e audit formali, che permettono di verificare se le scuole rispettano i LEP stabiliti dalla normativa. Le ispezioni possono includere valutazioni della qualità didattica, della gestione delle risorse scolastiche e dell'efficacia delle politiche educative implementate. Inoltre, l'uso di test standardizzati, come quelli promossi dall'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione (Invalsi), fornisce uno strumento utile per misurare i risultati degli studenti in specifiche aree disciplinari, contribuendo alla valutazione complessiva del sistema educativo.

Il Ministero evidenzia che il ruolo dell'Invalsi nel monitoraggio formale dei LEP è fondamentale, poiché l'istituto è incaricato di rilevare e misurare la qualità dell'istruzione e di monitorare se le scuole rispettano i LEP. In questo contesto, l'Invalsi svolge un ruolo di valutazione oggettiva dei risultati educativi, contribuendo al miglioramento delle politiche scolastiche e al raggiungimento degli standard educativi stabiliti per garantire un'istruzione equa e di qualità per tutti gli studenti.

Nel caso in cui i LEP non vengano raggiunti, il sistema prevede l'adozione di misure correttive. Così come in ambito sociale, queste misure possono includere interventi sostitutivi da parte dello Stato o delle



Regioni, che garantiscano il raggiungimento degli obiettivi educativi attraverso l'incremento delle risorse o la revisione delle strategie didattiche. Tali interventi possono anche comprendere il potenziamento dei programmi di recupero per gli studenti in difficoltà e il miglioramento delle infrastrutture scolastiche. Infine, i risultati del monitoraggio vengono periodicamente pubblicati in rapporti ufficiali, i quali vengono resi disponibili al pubblico per garantire la trasparenza del sistema. Questo approccio consente un'analisi approfondita delle performance del sistema educativo, stimolando il coinvolgimento dei cittadini, delle famiglie e degli studenti nella valutazione e nella definizione delle politiche educative future. La partecipazione attiva delle diverse parti interessate è, infatti, un elemento essenziale per migliorare continuamente la qualità del sistema educativo e garantire che i LEP vengano rispettati in modo efficace ed equo.



## CONCLUSIONI

“Definire un livello essenziale significa renderlo immediatamente esigibile su tutto il territorio nazionale. Significa, altresì, garantire la presenza uniforme di servizi capaci di rispondere alle esigenze fondamentali della persona di minore età” (Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza 2019).

Il paper rappresenta, come evidenziato in premessa, un approfondimento “in itinere” sul processo di attuazione dei LEP infanzia e adolescenza cercando di capire cosa succede quando ancora si ha la necessità di rafforzare il coordinamento tra istituzioni, garantire risorse adeguate e monitorare costantemente l’impatto delle politiche, con l’obiettivo di assicurare l’effettivo esercizio dei diritti sanciti dalla Convenzione ONU e dagli standard europei.

Se è vero che la definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni in Italia avviene attraverso un processo, negli ultimi anni ha visto anche un crescente coinvolgimento di diversi attori delle istituzioni e della società civile. Dal 2015, e in modo più strutturato dal 2018 al 2019, il percorso di definizione dei LEP per i diritti civili e sociali dei minorenni è stato caratterizzato da un approccio incrementale e partecipato. Lo si è evince da quanto promosso nei tavoli di lavoro e nelle consultazioni con organizzazioni del Terzo settore, associazioni, enti locali, sindacati e altri attori sociali. Il Terzo settore è stato riconosciuto come anello di congiunzione tra servizio pubblico e società civile, partecipando attivamente sia alla fase di progettazione che a quella di implementazione delle politiche sociali. Tuttavia, per trasformare questo potenziale in una leva strutturale di cambiamento, occorre rafforzare i meccanismi di partecipazione, valorizzare la pluralità dei soggetti coinvolti e assicurare una governance multilivello più efficace e trasparente. L’individuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni non è sufficiente se non accompagnata da un sistema strutturato di garanzia e attuazione, il rischio è che senza questo sistema di garanzia, la definizione dei LEP resti inefficace e non produca un reale diritto esigibile (Pesaresi 2025).

L’analisi condotta conferma che i Livelli essenziali delle prestazioni per l’infanzia e l’adolescenza rappresentano uno snodo cruciale per la garanzia dei diritti dei minori in Italia, come previsto dalla Costituzione (art. 117) e ribadito dalle principali raccomandazioni europee (Consiglio UE 2019, *Child Guarantee* 2021). Tuttavia, la loro effettiva implementazione è ancora lontana da una piena uniformità territoriale, con forti disuguaglianze che penalizzano soprattutto le aree del Mezzogiorno e le fasce più vulnerabili della popolazione minorile. Infatti, la copertura dei servizi educativi per la prima infanzia (nidi, micro-nidi) è ancora distante dall’obiettivo europeo, l’accesso alla mensa scolastica e al tempo pieno nella scuola primaria non ancora del tutto è garantito, con disparità che vedono alcune Province del Sud ferme e città del Centro-Nord, i servizi di supporto alla genitorialità e di prevenzione dell’allontanamento sono in crescita ma ancora frammentati, con copertura parziale e maggiore presenza nelle aree urbane del Nord. L’accesso ai servizi sanitari per bambini e adolescenti, pur garantito dal SSN, presenta tempi di attesa e qualità delle prestazioni significativamente peggiori nel Mezzogiorno, dove si osservano anche una maggiore rinuncia alle cure e una carenza di personale specializzato (Istat 2025).

La mancata piena attuazione dei LEP rischia di amplificare i divari preesistenti (Gori 2022), se è vero che si stanno attuando una serie di misure e sono presenti nuove fonti di finanziamento, bisogna ancora lavorare perché il territorio possa riuscire ad applicare una reale governance multilivello e di un rafforzamento della capacità amministrativa (Ferrera 2023), soprattutto nelle regioni più fragili. Studi recenti (Barca e Carrosio 2021, Save the Children 2024) ribadiscono che investire in servizi educativi,



mense scolastiche e supporto alle famiglie non solo riduce la povertà minorile, ma contribuisce anche alla coesione sociale e allo sviluppo del capitale umano.

La letteratura internazionale (OECD 2023, Unicef Innocenti 2022) richiama inoltre l'importanza di un approccio integrato e intersettoriale, in cui l'accesso ai servizi sia accompagnato da politiche di inclusione, partecipazione e monitoraggio sistematico degli esiti, con particolare attenzione ai bambini più vulnerabili. Un elemento prioritario è rappresentato dagli investimenti in competenze professionali, servizi di prossimità e infrastrutture sociali territoriali, con un'attenzione specifica ai contesti più fragili – in particolare Mezzogiorno e aree interne – dove i LEP per i minorenni risultano più difficili da implementare e monitorare. In particolare, emerge la necessità di armonizzare la definizione e la classificazione dei LEP per l'infanzia e l'adolescenza all'interno dei principali strumenti di pianificazione strategica e programmazione integrata – tra cui il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, il PANGI e il PNRR – con l'obiettivo di superare ambiguità terminologiche, disallineamenti procedurali e sovrapposizioni operative che compromettono l'efficacia delle politiche. Seppure molti passi in avanti si stanno già facendo, parallelamente, si evidenzia l'urgenza di assicurare il coinvolgimento sistematico degli attori territoriali (Regioni, Ambiti territoriali sociali, Comuni) e delle reti della società civile, in particolare nell'ambito dei servizi educativi, scolastici e di cura per i minori.

La stessa definizione e implementazione dei LEP deve proseguire con criteri trasparenti, partecipati e orientati all'efficacia. È necessario rafforzare la governance multilivello, migliorare la raccolta dati (in particolare sulla disabilità infantile) e garantire una copertura finanziaria adeguata e stabile. L'attivazione di meccanismi di monitoraggio efficaci, la valorizzazione del ruolo dei giovani e delle comunità educanti, e l'integrazione tra servizi sociali, sanitari e scolastici rappresentano condizioni imprescindibili per la piena realizzazione dei diritti sociali di bambini e adolescenti su tutto il territorio nazionale. È in questa tendenza che sembra andare il nuovo Piano nazionale di interventi e servizi sociali 2024-2026. L'attenzione si concentra sull'implementazione concreta dei LEPS, con azioni di sistema quali i punti unici di accesso e il rafforzamento dei servizi sociali integrati. Il Piano sottolinea infatti la necessità di garantire servizi e interventi sociali uniformi, con particolare riguardo alle fasce più vulnerabili, tra cui bambini e adolescenti; individua i LEPS come riferimento per la programmazione e il monitoraggio dei servizi sociali, con obiettivi specifici per la prima infanzia, la mensa scolastica, il supporto alla genitorialità e la prevenzione della povertà minorile. L'attuazione dei LEPS è monitorata tramite schede di rendicontazione e indicatori Istat, con obbligo di trasmissione annuale dei dati da parte degli Ambiti territoriali sociali. Viene valorizzato il ruolo del servizio sociale professionale, con investimenti nel potenziamento delle competenze e nella supervisione degli operatori impegnati nei servizi per l'infanzia. Vengono inoltre previsti interventi specifici di prevenzione e protezione, come i programmi per la prevenzione dell'allontanamento familiare (es. P.I.P.P.I.) e il sostegno all'educativa domiciliare. Per la realizzazione sono stanziati risorse significative: oltre 1,1 miliardi di euro dal Fondo nazionale per le politiche sociali e circa 1,8 miliardi dal Fondo povertà, per un totale di oltre 3 miliardi di euro destinati a interventi sociali, inclusi quelli per l'infanzia. L'attuale ciclo di programmazione 2024–2026, accompagnato dalla disponibilità di risorse straordinarie rappresenta una finestra di opportunità decisiva per consolidare i LEP per l'infanzia e l'adolescenza come infrastruttura portante del sistema di welfare territoriale. La sfida è trasformare tali prestazioni da enunciati di principio in diritti effettivamente esercitabili, riducendo i divari strutturali e promuovendo un accesso equo e universale ai servizi educativi, scolastici, sociali e sanitari rivolti ai minori. I tempi sembrano dunque maturi per avanzare ulteriormente verso la definizione dei LEPS e per dare così, al sistema dei servizi



sociali quella affidabilità e strutturalità già da tempo conseguita in altri settori del welfare, quali sanità e pensioni. Tale base verrà gradualmente arricchita con i successivi esercizi di programmazione nazionale, a partire dal Piano per la non autosufficienza, fino alla definizione di un insieme di prestazioni minime su cui tutte le persone possano contare a prescindere dalla regione e del territorio nelle quali sono localizzate.

Ma ci sono alcune criticità, anche in riferimento ai LEP dell'istruzione e sulla problematicità che si potrebbe verificare nel conciliare le risorse richieste a livello regionale e la spesa storica sostenuta, una delle quali riguarda l'indicazione della priorità tra definizione dei LEP e la determinazione dell'ammontare di risorse disponibili. È necessario garantire pari opportunità nell'accesso e nella fruizione dei servizi di istruzione, anche per i soggetti deboli e i figli di famiglie provenienti da altri Paesi, il diritto ad avere strutture scolastiche sicure, con la possibilità da parte delle scuole di adeguare l'offerta formativa alle esigenze del territorio. Per colmare i divari territoriali e assicurare a tutti livelli adeguati di istruzione e formazione le regioni dovranno impegnarsi a fornire i LEP.

Il percorso verso l'effettiva garanzia dei LEP per l'infanzia e l'adolescenza in Italia resta ancora tratteggiato. Occorre un impegno rinnovato per superare la frammentazione istituzionale, ridurre i divari territoriali, rafforzare la raccolta e l'uso di dati disaggregati, promuovere la partecipazione attiva di bambini, famiglie e società civile, garantire risorse adeguate e stabili.

Solo così sarà possibile trasformare i LEP da principio astratto a realtà concreta, assicurando a tutti i bambini e adolescenti pari opportunità di crescita, benessere e partecipazione, in linea con la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e le più avanzate raccomandazioni europee.



## BIBLIOGRAFIA

- Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (2019), *I Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle persone di minore età. Documento di studio e di proposta*, Milano, Istituto per la ricerca sociale
- Barbier J. C., Revil, H. (2019), *Les droits sociaux fondamentaux dans l'Union européenne*, Parigi, Presses Universitaires de France
- Barca F., Carrosio G. (2021), *Un futuro più giusto*, Bologna, Il Mulino
- Camera dei deputati (2024), *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, Commissione n.62, bollettino 425, 18 dicembre, Roma, Camera dei deputati <<https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2024/12/18/leg.19.bol0425.data20241218.com62.pdf>>
- CLEP (2024), *Rapporto finale del CLEP 2024*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Consiglio dell'Unione europea (2019), *Raccomandazione relativa a sistemi di Educazione e cura della prima infanzia accessibili, inclusivi e di qualità* (2019/C 189/02), Bruxelles, Consiglio dell'Unione europea
- Consiglio dell'Unione europea (2021), *Raccomandazione sulla Garanzia europea per l'infanzia* (2021/1004/UE), Bruxelles, Consiglio dell'Unione europea
- Costamagna F. (2021), Il diritto alle prestazioni sociali nel regionalismo asimmetrico, *Diritto Pubblico*, 27, n.3, pp.621–643
- Ferrera M. (2023), *Il welfare italiano tra universalismo e differenziazione*, Bologna, Il Mulino
- Gori C. (2022), I Livelli essenziali delle prestazioni sociali: stato dell'arte e prospettive, *Welforum.it* <<https://welforum.it/i-livelli-essenziali-delle-prestazioni-sociali-stato-dellarte-e-prospettive/>>
- Istat (2024a), *Offerta e accesso ai servizi educativi per l'infanzia – Anno educativo 2022/2023*, Roma, Istat
- Istat (2024b), *I giovani nelle città metropolitane: la fragilità dei percorsi educativi nei contesti urbani*, Roma, Istat
- Istat (2025a), *I servizi educativi per l'infanzia in Italia. Anno educativo 2023/2024*, Roma, Istat
- Istat (2025b), *Le condizioni di vita dei minori. Anno 2024*, Roma, Istat
- Ministero dell'Istruzione e del merito (2023), *Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica. Dati 2022/2023 – Indicatori su dotazione mense, tempo pieno, edifici scolastici*, Roma, MIM
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2025a), *Linee guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli Ambiti territoriali sociali per l'attuazione dei LEPS (Livelli essenziali delle prestazioni sociali)*, decreto interministeriale del 24 giugno 2025, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2022), *Piano d'azione nazionale per la Garanzia Infanzia (PANGI): Giuste radici per chi cresce*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2023), *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021–2023*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2025b), *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2024–2026 e riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali e del Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale per il triennio 2024–2026* [decreto interministeriale], Gazzetta



Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie Generale n. 120 (26 maggio 2025 – Suppl. Ordinario n. 19)

OECD (2023), *Starting Strong VI: Supporting Meaningful Interactions in Early Childhood Education and Care*, Parigi, OECD Publishing

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021), *Italia Domani – Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri

Save the Children (2023), *Il miglior inizio. La povertà educativa in Italia: uno sguardo oltre la pandemia*, Roma, Save the Children Italia

Save the Children (2024) *Domani (im)possibili. Indagine nazionale su povertà minorile e aspirazioni*, Roma, Save the Children Italia

Tuttoscuola (2024), *Report su tempo pieno nella scuola primaria, anno scolastico 2023–2024*, Roma, Tuttoscuola

Unicef Innocenti (2022), *Worlds of Influence: Understanding What Shapes Child Well-being in Rich Countries*, Firenze, Unicef Office of Research – Innocenti

