

ARTICOLO 17

**Diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela sociale,
giuridica ed economica**

§.1

Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali ha chiesto se la legislazione nazionale vigente in materia di tutela dei minori contenga norme che prevedano espressamente il divieto di punizioni corporali nonché di altre forme punitive crudeli o degradanti nei confronti dei minori stessi, sia da parte dei genitori sia da parte di chiunque eserciti la potestà genitoriale, anche a fini educativi (Conclusioni 2011). Al riguardo si fa presente quanto segue.

Le politiche in favore dell'infanzia in Italia hanno avuto uno sviluppo considerevole in questi ultimi 15 anni, riconoscendo il bambino quale soggetto di diritti grazie alla Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989, ratificata con la legge n. 176/91. L'ordinamento giuridico italiano, infatti, prevede in modo esplicito la protezione dei bambini e degli adolescenti da ogni forma di negligenza, violenza o sfruttamento mediante il disposto di numerose norme in esso operanti, così come prescritto dalla Carta Sociale Europea riveduta.

- La Costituzione della Repubblica riconosce e garantisce: i diritti inviolabili dell'uomo (art. 2), l'uguaglianza e la pari dignità di tutti i cittadini di fronte alla legge (art. 3), i diritti della famiglia (art. 29), il diritto dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli (art. 30), misure – economiche e non – al fine di agevolare la famiglia.
- La Legge n. 176 del 1991, con la quale l'Italia ha ratificato la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, avendo dato piena ed intera esecuzione alla Convenzione stessa, ne recepisce tutte le disposizioni e, quindi, espressamente riconosce al bambino il diritto *“al pieno ed armonioso sviluppo della sua personalità”* e ad essere allevato *“nello spirito di pace, di dignità, di tolleranza, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà”* e ad essere protetto *“contro qualsiasi forma di violenza, danno, brutalità fisica o mentale, abbandono, negligenza, maltrattamento o sfruttamento, inclusa la violenza sessuale, per tutto il tempo in cui è affidato all'uno o all'altro o ad entrambi i suoi genitori, al suo rappresentante legale (o rappresentanti legali), oppure ad ogni altra persona che ha il suo affidamento”*. Mediante la legge di ratifica, la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo è diventata parte integrante del sistema giuridico italiano e tutte le norme aventi un contenuto preciso e determinato sono di immediata applicabilità (cfr. sentenza Cassazione n. 1455 del 21 maggio 1973) e, in particolare, quelle che stabiliscono diritti dei minori e corrispondenti obblighi dei genitori, di altri privati e della pubblica amministrazione.
- La legge n. 285/97 per la promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza.
- La legge n. 66/96 che prevede le norme contro la violenza sessuale.
- La legge n. 269/98 sulla violenza, sull'abuso e sullo sfruttamento sessuale.
- La legge n. 148/2000 di ratifica ed esecuzione della Convenzione OIL n. 182 relativa alla proibizione delle forme peggiori di lavoro minorile e all'azione immediata per la loro eliminazione.

- La legge n. 38/2006 recante le disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale di bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet.
- La legge n. 172/2012 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, nonché norme di adeguamento interno) il cui art. 4 è intervenuto su alcuni articoli del Codice Penale (maltrattamenti in famiglia, istigazione a pratiche di pedofilia e di pedopornografia, associazione per delinquere, corruzione dei minorenni, prostituzione e pornografia minorile); per alcuni di questi reati sono stati raddoppiati i termini prescrizionali e per altri è stato previsto l'aumento delle pene edittali e/o introdotte circostanze aggravanti quando il fatto è commesso nei confronti dei minori.

Con particolare riferimento alle punizioni corporali sui bambini, le stesse sono vietate dagli artt. 571 e 572 del Codice Penale (di seguito c.p.). L'art. 571 prevede, infatti, che chiunque abusi dei mezzi di correzione o di disciplina in danno di una persona sottoposta alla sua autorità, o a lui affidata per ragione di educazione, istruzione, cura, vigilanza o custodia, ovvero per l'esercizio di una professione o di un'arte, sia punito, se dal fatto deriva il pericolo di una malattia nel corpo o nella mente, con la reclusione fino a 6 mesi. Se dal fatto deriva una lesione personale, si applicano le pene stabilite negli articoli 582 e 583 c.p.¹, ridotte ad un terzo; se ne deriva la morte, si applica la reclusione da tre a otto anni.

Quanto al problema posto dalla norma di cui all'art. 571 c.p. (abuso dei mezzi di correzione) solo una interpretazione volutamente maliziosa può portare a concludere che nel nostro paese sia consentito l'uso della violenza quale mezzo di correzione. Per "*uso dei mezzi di correzione*" si intende, infatti, quel sistema complesso che è proprio del concetto di educazione, considerata come potere-dovere per il genitore di dare delle direttive, proporre modelli ed insegnamenti di vita, allontanare da possibili pericoli, porre dei divieti nell'esclusivo interesse dei figli. Il termine "correzione" usato dalla norma è, quindi, lontano da una accezione meramente autoritaria e non può essere inteso come possibilità riconosciuta in astratto dal nostro ordinamento al genitore di infliggere sanzioni corporali. Integra il reato di cui all'art. 571 l'uso della violenza nei rapporti educativi come mezzo di correzione e disciplina, comunque non consentito, qualora dal fatto derivi il pericolo di una malattia del corpo e della mente. E' quindi evidente che non può ritenersi corretto l'uso della violenza anche se finalizzato a scopi educativi (Cassazione Penale, sez. VI, 16.5.96, n. 4904). La giurisprudenza ha ribadito che non è ipotizzabile l'intento educativo realizzato attraverso strumenti diseducativi, perché si tratterebbe di una contraddizione in termini che rischierebbe di pregiudicare la salute fisica e/o psichica del minore. Quanto a quest'ultimo punto, nel tempo il concetto di "*abuso sul minore*" si è evoluto fino a ricomprendere anche le omissioni di cure e il maltrattamento psicologico, correlato allo sviluppo di numerosi e diversi disturbi psichiatrici (Cassazione penale, sez. VI, 03.05.2005 n. 16491).

L'art. 572 (maltrattamenti contro familiari e conviventi) prevede che chiunque, fuori dei casi indicati nell'articolo precedente, maltratti una persona della famiglia o comunque convivente, o

¹ Art. 582 c.p. (lesione personale); Art. 583 (circostanze aggravanti)

una persona sottoposta alla sua autorità o a lui affidata per ragioni di educazione, istruzione, cura, vigilanza o custodia, o per l'esercizio di una professione o di un'arte, sia punito con la reclusione da due a sei anni. La pena è aumentata se il fatto è commesso in danno di persona minore degli anni quattordici. Se dal fatto deriva una lesione personale grave, si applica la reclusione da quattro a nove anni; se ne deriva una lesione gravissima, la reclusione da sette a quindici anni; se ne deriva la morte, la reclusione da dodici a ventiquattro anni. L'accezione maltrattamenti è estremamente ampia e ricomprende ogni possibile forma di afflizione fisica o morale, ogni tipo di comportamento che possa provocare uno stato di prostrazione sia fisica sia solo spirituale nel soggetto, ogni forma di sudditanza. Nell'accezione sono ricomprese tutte le forme di vessazione di un soggetto adulto o comunque facente parte del nucleo familiare nei confronti di un minore. E' da notare che, in seguito alla legge di ratifica della Convenzione di Lanzarote, sono stati raddoppiati i termini prescrizionali precedentemente previsti per questo reato; inoltre è stato stabilito un aumento delle pene edittali (comprese quelle previste per lesioni derivanti da maltrattamenti) ed introdotta la circostanza aggravante ad effetto ordinario se il fatto è commesso nei confronti di un soggetto minore di quattordici anni. Se viceversa l'episodio violento è un atto isolato di aggressione e il soggetto percosso ha riportato delle lesioni, scatta la previsione normativa di cui all'art. 582 c.p. (lesione personale) con le pene edittali previste: per le lesioni personali semplici fino a 3 anni, per le lesioni personali gravi fino a sette anni, per le lesioni gravissime fino a dodici anni, con ulteriori aumenti di pena se per procurare le lesioni sono state usate armi o strumenti atti a offendere.

Per quanto concerne invece gli abusi sessuali in danno dei minori si rinvia al rapporto sull'articolo 7 del presente ciclo di controllo.

E' peraltro obbligatorio in tutte queste fattispecie che il Procuratore della Repubblica ne dia notizia al Tribunale per i Minorenni per l'immediato inizio dei procedimenti a protezione dei minori coinvolti. Alla persona offesa minorenni è assicurata, in ogni stato e grado del procedimento, l'assistenza affettiva e psicologica dei genitori o di altre persone idonee indicate dal minorenne, nonché di gruppi, fondazioni e associazioni non governative di comprovata esperienza dell'assistenza e del supporto alle vittime del reato (art. 609 decies c.p.).

Nel diritto civile italiano, ampia protezione è assicurata ai minori vittime di abusi fisici, psichici o sessuali, attraverso un sistema coordinato di norme che prevedono gravi sanzioni per i genitori in caso di condotte pregiudizievoli in danno dei figli. Infatti, se il genitore viola o trascura i doveri inerenti la potestà o abusa dei relativi poteri con grave pregiudizio del figlio, può essere pronunciata nei suoi confronti la decadenza dalla potestà genitoriale (art. 330 c.c.). Inoltre è prevista la possibile adozione di provvedimenti adeguati, compreso l'allontanamento del minore in via cautelativa dalla residenza familiare e, in caso di urgente necessità, il tribunale può adottare, anche d'ufficio, provvedimenti temporanei nell'interesse del figlio (art. 333, ultimo comma, c.c.).

Il nostro ordinamento prevede, poi, i cosiddetti "ordini di protezione contro gli abusi familiari" (art. 342 bis c.c.), misura efficacissima per stroncare sul nascere le condotte violente, di qualunque tipo, nell'ambito familiare in danno dei minori. Con tale procedura d'urgenza, infatti, il giudice

può ordinare al soggetto che ha tenuto una condotta pregiudizievole la cessazione della stessa, disponendone l'allontanamento dalla casa familiare, prescrivendo se occorre, di non avvicinarsi ai luoghi frequentati dalle vittime. Si evidenzia, quindi, un'evoluzione dell'ordinamento italiano nel senso della costruzione di una fitta rete di norme a protezione del minore da qualsiasi tipo di disagio, violenza, negligenza, abuso e sfruttamento economico e sessuale.

Con riferimento alle misure previste dal Governo, si evidenzia che il *"III Piano Biennale Nazionale di Azioni e di Interventi per la Tutela dei Diritti e lo Sviluppo dei Soggetti in Età Evolutiva"*, adottato con il D.P.R. 21 gennaio 2011, si è occupato anche dell'azione relativa alla "prevenzione e cura di abuso e maltrattamento all'infanzia". Il Piano ha previsto, in particolare, le seguenti azioni/interventi con il coinvolgimento delle Amministrazioni Centrali e Locali.

- Realizzazione di una banca dati on line di tutte le linee guida e dei protocolli realizzati a livello regionale e territoriale in materia di prevenzione e protezione dei bambini dalla violenza.
- Ricerca ed analisi comparativa per la definizione di comuni linguaggi, strumenti e strategie.
- Convocazione di un Tavolo tra Stato e Regioni per la definizione dei requisiti minimi nazionali dei servizi di prevenzione e protezione dall'abuso, delle procedure operative specifiche di presa in carico dei casi per tipologia di maltrattamento e il monitoraggio sull'applicazione e l'aggiornamento delle linee guida da parte delle Regioni che le hanno adottate.
- Adozione di un Piano nazionale di prevenzione e protezione dei bambini dalla violenza, secondo quanto richiesto dalle raccomandazioni OMS e dall'esperto indipendente delle Nazioni Unite.
- Ricerca sui bambini presi in carico per la rilevazione/protezione per verificare a distanza nel tempo le condizioni di protezione dal punto di vista clinico, sociale ed educativo.

L'impegno dell'Italia contro l'abuso, lo sfruttamento sessuale e il maltrattamento dei bambini si è esplicato attraverso i seguenti interventi.

- Avvio del Sistema Informativo Nazionale Bambini e Adolescenti, denominato S.In.Ba. Tale sistema potrebbe essere oggetto di implementazione per la Banca dati nazionale necessaria al monitoraggio del fenomeno dei reati sessuali dei minori ex L. 38/2006. Infatti, il Sistema Informativo contiene anche informazioni riguardanti il maltrattamento e l'abuso sessuale.
- Sensibilizzazione realizzata attraverso le campagne di informazione, la mobilitazione del settore privato (si pensi ai codici di condotta sottoscritti dagli operatori del settore turistico per fermare la piaga del turismo sessuale o a quelli che hanno visto firmatari operatori dei mass media e delle nuove tecnologie informatiche) e il sostegno alla genitorialità.
- Definizione degli interventi di prevenzione, assistenza e recupero psicoterapeutico dei minori vittime di abuso come Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), di cui al DPCM 29 novembre 2001, garantiti dal SSN a livello di assistenza territoriale, ambulatoriale e domiciliare.
- Adozione di una serie di avvisi da parte del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio, aventi come obiettivo quello di promuovere servizi e progettualità a favore delle vittime di violenza domestica (donne e bambini) e dei bambini e adolescenti vittime di abuso e sfruttamento sessuale.
- Realizzazione, con fondi della legge n. 285/97 da parte di alcune Città Riservatarie (Firenze, Venezia, Napoli, Torino, Catania, Roma, Brindisi e Bari) di una serie di progetti significativi

per l'implementazione del servizio di presa in carico di minori vittime oltre che di maltrattamento fisico, psicologico, incuria e violenza assistita, anche di abuso sessuale.

MINORI IN ISTITUTO

La progressiva riduzione delle dimensioni delle strutture di accoglienza è stata uno degli aspetti salienti del processo di deistituzionalizzazione, non il solo, ma sicuramente quello più verificabile dai monitoraggi. La legge 149/2001² indicava che i cosiddetti "istituti di assistenza" caratterizzati da una dimensione dell'accoglienza dovevano chiudere entro la fine del 2006. In effetti, dal punto di vista formale, l'obiettivo è stato raggiunto, o meglio solamente pochissime esperienze hanno mostrato ritardi nel raggiungimento dell'obiettivo e comunque si può senz'altro dire che le accoglienze caratterizzate da grandi numeri sono state effettivamente chiuse o "riconvertite". Un'indagine condotta nel 2010 conferma il raggiungimento sostanziale di questo obiettivo (v. sotto).

MINORI IN AFFIDAMENTO FAMILIARE O COLLOCATI IN COMUNITA'

L'indagine campionaria *"Bambine e bambini temporaneamente fuori dalla famiglia di origine. Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31 dicembre 2010"*, svolta dall'Istituto degli Innocenti di Firenze e pubblicata nel 2013, ha permesso di aggiornare il quadro di conoscenza sui minorenni che sperimentano la condizione di fuori dalla propria famiglia di origine, *in primis* restituendo la stima di quanti, bambini e adolescenti, vivono questa esperienza. Che si guardi all'affidamento familiare o all'accoglienza nelle comunità residenziali, l'attenzione è rivolta alla rilevazione dei casi di bambini di 0-17 anni per i quali si ha una accoglienza residenziale per almeno 5 notti alla settimana, ad eccezione dei periodi di interruzione previsti nel progetto educativo individuale – escludendo dal conteggio dei minorenni i bambini accolti nei *servizi di accoglienza per bambino-genitore* allorquando i genitori, anch'essi accolti, risultano maggiorenni.

Al 31 dicembre 2010 i minorenni accolti presso i servizi residenziali familiari e socioeducativi e le famiglie affidatarie erano pari a **29.309** – una popolazione alla quale si aggiungeva una piccola quota di adolescenti minorenni sottoposti a provvedimento penale e accolti in "misura alternativa alla detenzione" (352).

Nel circuito dell'accoglienza risultava presente inoltre un consistente contingente di ragazzi di 18-21 anni già in carico nella minore età e non dimessi al compimento del diciottesimo anno di età. Al 31/12/2010 i neomaggiorenni tra i 18 e i 21 anni ancora accolti erano 2.905. Nel 36% dei casi si trattava di ragazzi stranieri.

In termini relativi, la condizione di "fuori famiglia di origine" interessava nel nostro Paese poco meno di **3** bambini e ragazzi di 0-17 anni ogni **1.000 coetanei** (tavola 1).

² Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184 recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", nonché al Titolo VIII del libro primo del codice civile

Le differenze territoriali non sono trascurabili. Focalizzando l'attenzione sulle macro-aree del Paese le incidenze più alte si riscontravano nelle Isole (3,5 minorenni ogni 1.000 minorenni residenti) e nel Nordovest (3,1 ogni 1.000), mentre spostando l'attenzione a un livello più micro si rilevavano valori regionali di coinvolgimento pari a 3,5 minorenni ogni 1.000 in Liguria, Provincia di Trento, Emilia-Romagna e Sicilia, e regioni in cui tale incidenza scendeva al di sotto del 2% (Friuli Venezia Giulia, Molise, Abruzzo). In Italia, nel corso del 2010, risultavano entrati in accoglienza residenziale – affidamenti e comunità – 12.011 bambini e ragazzi di 0-17 anni; contestualmente per 10.389 bambini e ragazzi risultava conclusa l'esperienza di accoglienza, con un saldo attivo nell'anno di oltre 1.600 ingressi – saldo attivo tra avviati e conclusi riscontrabile in quasi tutte le regioni e province autonome.

**Tavola 1 – Bambini e ragazzi di 0-17 anni fuori dalla famiglia di origine.
Al 31/12/2010 (stime e tasso)**

Regioni e ripartizioni territoriali	Bambini e ragazzi fuori famiglia al 31 dicembre 2010	Bambini e ragazzi fuori famiglia per 1.000 residenti di 0-17 anni
Piemonte	2.310	3,4
Valle d'Aosta	59	2,8
Lombardia	4.500	2,7
Bolzano	280	2,8
Trento	335	3,5
Veneto	2.075	2,5
Friuli Venezia Giulia	365	2,0
Liguria	1.060	4,7
Emilia-Romagna	2.465	3,5
Toscana	1.900	3,4
Marche	730	2,9
Umbria	460	3,3
Lazio	2.560	2,7
Abruzzo	350	1,6
Molise	95	1,9
Campania	2.510	2,2
Puglia	2.000	2,7
Basilicata	240	2,5
Calabria	880	2,5
Sicilia	3.310	3,5
Sardegna	825	3,3
Nord-ovest	7.929	3,1
Nord-est	5.520	2,9
Centro	5.650	3,0
Sud	6.075	2,3
Isole	4.135	3,5
Italia	29.309	2,9

La nazionalità, il genere, il periodo di permanenza fuori dalla famiglia di origine e l'età sono le principali variabili attraverso le quali si sviluppa la descrizione dell'universo dei fuori famiglia.

Un primo dato interessante emerge osservando l'evoluzione temporale del fenomeno in relazione alla nazionalità degli accolti. I massicci flussi migratori che ormai da oltre un decennio hanno interessato il nostro Paese contribuiscono al mutamento della struttura sociale e demografica della popolazione, avendo ricadute inevitabili anche nell'ambito della presente indagine. La presenza straniera sul totale dei bambini e dei ragazzi fuori dalla propria famiglia di origine è cresciuta considerevolmente negli anni, passando da poco meno del 10% del 1998-1999 al 22% del 2010. Bisogna sottolineare, però, che il forte aumento di bambini e ragazzi stranieri fuori dalla propria famiglia nei due periodi considerati non è proporzionale all'aumento dei minori stranieri residenti all'interno della popolazione dei minori residenti. Il raddoppio della quota di minori stranieri fuori dalla famiglia di origine avviene, infatti, in un contesto demografico in cui la presenza di minori stranieri sul territorio nazionale passa dal 2% circa del 1999 al 10% del 2010, un valore ben cinque volte superiore. In altre parole, i dati indicano che i tassi, calcolati rapportando il numero di fuori famiglia italiani o stranieri alle rispettive popolazioni di riferimento, evidenziano una sostanziale stabilità del dato per quanto riguarda gli italiani (2,2 fuori famiglia ogni 1.000 minori italiani residenti nel 1998/99 e 2,4 nel 2010), contro una diminuzione piuttosto significativa tra gli stranieri, che passano dal 10,4‰ del 1998/99 al 6,5‰ del 2010. Dal punto di vista territoriale, le differenze regionali relative all'incidenza dei bambini e dei ragazzi stranieri fuori dalla famiglia riflettono, com'era lecito aspettarsi, le proporzioni che si riscontrano nella popolazione minorile straniera sul totale della popolazione minorile. In altre parole, i bambini e ragazzi stranieri erano maggiormente presenti nei contingenti di fuori famiglia proprio nelle regioni in cui gli stranieri erano maggiormente presenti sul territorio, pur con delle eccezioni (Abruzzo e Umbria). A conferma di ciò, l'incidenza degli stranieri fuori dalla famiglia assumeva una consistenza particolarmente rilevante in Emilia-Romagna (38%), Toscana (35%), Provincia autonoma di Trento (31%), Veneto (31%) e Marche (31%), regioni in cui la presenza di minori stranieri era tra le più alte. Di contro nell'area geografica del Sud e Isole si registrava la più bassa presenza di minori stranieri fuori dalla famiglia di origine, con valori che oscillavano tra il valore minimo della Campania (5%) e quello massimo dell'Abruzzo (22%); l'intera area geografica del Sud e Isole presentava un valore medio di presenza straniera pari al 10% del totale, meno della metà del valore medio nazionale (22%). Tra i bambini e i ragazzi di 0-17 anni accolti si riscontrava una leggera prevalenza di genere dei maschi rispetto alle coetanee in misura del 54% a fronte del 46% – il dato di prevalenza maschile peraltro si riscontrava anche nella popolazione degli 0-17enni complessivamente considerata e in proporzione del 51% maschi e 49% femmine.

Passando ad analizzare la classe di età, si notava come tutte le diverse fasi del corso di vita di bambine e bambini erano toccate da questo fenomeno, in particolare le età preadolescenziali e adolescenziali, così come emergeva nelle due misurazioni della distribuzione per classe di età degli accolti all'inizio dell'accoglienza e aggiornata al 31/12/2010. Prendendo in considerazione la distribuzione per età dei bambini e ragazzi all'inizio del loro percorso di accoglienza fuori dalla famiglia di origine si registrava una sostanziale equi-distribuzione. Spostando l'attenzione sulla

classe d'età dei bambini e dei ragazzi fuori famiglia, attualizzata al 31/12/2010, si notava una crescita significativa del peso relativo delle classi d'età più elevate. La distribuzione per classe d'età delle presenze al 31/12/2010 era dunque conseguenza diretta della durata della permanenza in accoglienza. I periodi di permanenza degli accolti presentavano, infatti, una differenziazione notevole: accanto a bambini e ragazzi di 0-17 anni che erano in accoglienza da pochi giorni, ve ne erano altri che lo erano da anni. Tra i presenti al 31 dicembre 2010, la quota di quanti erano stati accolti negli ultimi 3 mesi era del 9%, da 3 mesi a meno di 12 era del 24%, da 12 mesi a meno di 24 era del 19%, da 24 mesi a meno di 48 era del 22%, mentre il 26% era accolto da 48 mesi e più. Distinguendo le durate di permanenza secondo la cittadinanza degli accolti, emergeva che i bambini italiani mostravano permanenze in accoglienza decisamente più lunghe dei loro coetanei stranieri.

I bambini e i ragazzi che avevano concluso nel corso del 2010 l'esperienza dell'accoglienza erano 10.389. Ben più che per i bambini e i ragazzi presenti, tra i dimessi si registrava un'elevata quota di stranieri, pari al 40% circa del totale dei dimessi nell'anno – tra i presenti l'incidenza degli stranieri risultava del 22%; pertanto i bambini e ragazzi stranieri che avevano sperimentato nel corso del 2010 l'esperienza di vivere al di fuori della propria famiglia di origine risultavano pari al 26% del complesso degli affidati/accolti dal 1° gennaio al 31 dicembre del 2010. Tra i dimessi stranieri prevalevano i ragazzi di 14-18 anni: al momento della dimissione essi rappresentavano il 78% del totale degli stranieri dimessi.

Rispetto al genere dei dimessi, si riscontrava una netta prevalenza dei maschi (60%) sulle coetanee (40%).

In merito alla distribuzione per età dei bambini e dei ragazzi dimessi, la classe di età maggiormente rappresentata era la 14-18, che da sola cumulava il 62% dei bambini e ragazzi dimessi nell'anno – tra i presenti, come visto in precedenza, l'incidenza era del 41% –, seguita dalle classi 6-10 anni (14%), 11-13 anni (12%), 3-5 anni (7%) e 0-2 anni (5%).

Complessivamente, la durata media delle permanenze fuori dalla famiglia di origine risultava leggermente inferiore ai 24 mesi, termine individuato dalla legge quale durata massima dell'inserimento, salvo successive proroghe, qualora l'interruzione potesse recare pregiudizio al minore.

I bambini e i ragazzi temporaneamente fuori dalla loro famiglia di origine possono trovare accoglienza, secondo la normativa, in due grandi categorie di luoghi sociali: **le famiglie affidatarie** e **le comunità residenziali**.

Si tratta di due luoghi, e modalità di accoglienza, i cui aspetti distintivi sono definiti in ambito regionale da specifiche norme e tipologie.

La rilevazione al 31 dicembre 2010 evidenziava che le due forme di accoglienza interessavano, a livello nazionale, pressoché lo stesso numero di bambini, e più precisamente 14.528 in affidamento e 14.781 in comunità.

Tavola 2 - Bambini e ragazzi di 0-17 anni in affidamento familiare e in comunità residenziale – Al 31/12/2010

Regioni	In affidamento familiare	In comunità residenziale	Bambini e ragazzi in affidamento familiare per 1.000 residenti di 0-17 anni	Bambini e ragazzi nei servizi residenziali per 1.000 residenti di 0-17 anni	% bambini e ragazzi in affidamento familiare sul totale dei fuori famiglia di origine
Piemonte	1.460	850	2,1	1,3	63,2
Valle d'Aosta	33	26	1,6	1,2	55,9
Lombardia	2.100	2.400	1,3	1,4	46,7
Bolzano	160	120	1,6	1,2	57,1
Trento	110	225	1,2	2,3	32,8
Veneto	900	1.175	1,1	1,4	43,4
Friuli Venezia Giulia	155	210	0,9	1,1	42,5
Liguria	680	380	3,0	1,7	64,2
Emilia-Romagna	1.250	1.215	1,8	1,7	50,7
Toscana	1.240	660	2,2	1,2	65,3
Marche	340	390	1,3	1,6	46,6
Umbria	230	230	1,6	1,6	50,0
Lazio	1.160	1.400	1,2	1,5	45,3
Abruzzo	110	240	0,5	1,1	31,4
Molise	30	65	0,6	1,3	31,6
Campania	1.180	1.330	1,0	1,2	47,0
Puglia	1.100	900	1,5	1,2	55,0
Basilicata	90	150	0,9	1,6	37,5
Calabria	380	500	1,1	1,4	43,2
Sicilia	1.260	2.050	1,3	2,2	38,1
Sardegna	560	265	2,2	1,1	67,9
Italia	14.528	14.781	1,4	1,5	49,6

A fronte di un sostanziale equilibrio a livello nazionale, si riscontravano delle differenze territoriali nel ricorso ai due strumenti. Le regioni in cui si è maggiormente ricorsi all'affido familiare erano: Sardegna (68%), Toscana (65%), Liguria (64%) e Piemonte (63%). In queste si rilevavano circa 2 affidi familiari ogni collocamento in comunità.

Le regioni in cui invece si ricorreva principalmente al collocamento in comunità – e quindi risultava minore l'incidenza dell'affido – erano Abruzzo (31%), Molise (32%) e la Provincia autonoma di Trento (33%).

I minorenni che vivevano l'esperienza di affidamento si distribuivano equamente fra maschi e femmine (51% i primi e 49% le seconde), ponendosi peraltro in linea con la distribuzione di genere rilevabile nella popolazione minorile complessiva – 51% maschi e 49% femmine -.

La stragrande maggioranza degli affidati era di cittadinanza italiana, ma la presenza straniera era particolarmente rilevante e significativa essendo pari a poco più del 16%. In proporzione l'affidamento familiare interessava più gli stranieri che gli italiani. Sul territorio nazionale i minorenni stranieri avevano trovato prevalentemente accoglienza in famiglie residenti al Nord: oltre un terzo nel Nord-ovest e il 30% circa nel Nord-est. Al momento dell'inserimento nella famiglia affidataria i bambini e i ragazzi avevano mediamente un'età di 6,6 anni. Dall'analisi della distribuzione per età si osservava che la classe maggiormente interessata era la 6-10 anni, che coinvolgeva più di un terzo degli affidati, mentre la meno consistente in assoluto era quella relativa ai 14-17 anni. Il 46% circa del totale iniziava a vivere l'esperienza di affido nei primi cinque anni di vita e di questi oltre un quinto addirittura nei primi due anni (il 6% nel primo anno di vita). Nell'insieme, dunque, era soprattutto l'infanzia a ritrovarsi in affidamento familiare e questo probabilmente è da imputare al fatto che l'affido si rivela l'istituto più adeguato a rispondere al bisogno che i bambini hanno di vivere in un contesto familiare con figure stabili di riferimento che forniscano loro cura e sostegno e permettano di instaurare relazioni affettive, nonché a una maggiore facilità, data l'età e i trascorsi problematici non troppo prolungati, ad "affidarsi" a nuove figure adulte di riferimento in un contesto familiare.

Esaminando l'ambiente familiare in cui vivevano i minori prima dell'inserimento nella famiglia affidataria secondo la prospettiva del minore stesso, si rileva che la modalità prevalente era costituita da figli che avevano una famiglia o almeno un genitore. Circa 2 su 100 erano invece orfani di entrambi i genitori, mentre l'8% era orfano di padre e il 7% di madre. La maggior parte di questi minori (il 53% circa) aveva fratelli o sorelle, dei quali uno su due si trovava in un'analoga situazione di allontanamento dalla famiglia di origine e addirittura poco meno di un quarto proveniva da un nucleo familiare in cui erano stati allontanati almeno tre figli. Nel periodo immediatamente antecedente all'affidamento familiare la maggior parte dei bambini e dei ragazzi viveva comunque con la propria famiglia.

Più di un bambino su due (55%) non aveva alcun rapporto di parentela con i genitori affidatari, e dunque risultava collocato in un affidamento etero-familiare, mentre nel restante 45% si tratta di affidamenti intra familiari – a nonni, zii o parenti fino al quarto grado.

Al 31 dicembre 2010 ben più della metà dei bambini e dei ragazzi, ovvero il 64%, si trovava in affidamento familiare da oltre due anni, ovvero per un tempo superiore a quello disposto dalla legge 149/2001, che è di ventiquattro mesi. La permanenza media si attestava intorno ai 4,2 anni.

A conclusione dell'esperienza di affido familiare il rientro nella famiglia di origine interessa un terzo dei bambini e ragazzi (34%). I restanti due terzi circa – oltre al raggiungimento della vita autonoma (11%) – vengono invece collocati in servizi residenziali (14%), in affidamento preadottivo in attesa di pronunciamenti da parte del tribunale per i minorenni (12%), in altra famiglia affidataria (6%), e in altre soluzioni ancora (23%), come ad esempio la sistemazione all'interno della rete parentale.

I bambini e ragazzi presenti nelle strutture residenziali al 31/12/2010 risultavano numericamente preponderanti rispetto alle coetanee: ogni 100 accolti nei servizi, circa 57 erano maschi e 43 femmine. Fortemente in crescita negli anni è soprattutto la presenza straniera. Se nel 1998 gli accolti di cittadinanza straniera rappresentavano il 12% del totale degli accolti, al 31/12/2010 rappresentavano oltre il 27% degli accolti nei servizi.

Da un punto di vista territoriale, la presenza di accolti di cittadinanza straniera era più alta proprio nelle regioni nelle quali si registrava una presenza straniera più massiccia. In quattro regioni la quota di accolti stranieri superava il 40%: Marche (40%), Lazio (42%), Emilia-Romagna (43%) e Toscana (45%). Tra i bambini e ragazzi stranieri presenti nei servizi al 31/12/2010 si rilevava un'alta incidenza di minori stranieri non accompagnati, pari al 30% del totale degli stranieri presenti nei servizi. I minori stranieri non accompagnati si caratterizzano per un'età media molto elevata e per una presenza maschile praticamente esclusiva (93%).

Più in generale, in merito all'età al momento dell'inserimento nel servizio residenziale, la quota di bambini molto piccoli – con un'età compresa tra 0 e 2 anni – era pari all'8%, mentre risultava particolarmente consistente la quota di ragazzi 14-17enni, che rappresentavano il 38% dei ragazzi collocati. Nella fascia intermedia si collocavano il 7% di bambini di 3-5 anni, il 24% di 6-10enni e infine il 23% di 11-13enni. Oltre il 60% dei collocati aveva tra gli 11 e i 17 anni.

Sempre in relazione alla classe d'età dei bambini e ragazzi accolti nei servizi residenziali, ma spostando il riferimento temporale al 31/12/2010, si notava uno slittamento della distribuzione verso le classi d'età più elevate. In particolare i 14-17enni rappresentavano il 38% dei ragazzi presenti secondo la classe di età al momento dell'inserimento e arrivavano a rappresentare il 53% del totale degli accolti al 31/12/2010.

I bambini più piccoli (0-2 anni) rappresentavano poco più del 5% dei presenti nei servizi residenziali, con differenze non particolarmente significative in relazione al genere e alla nazionalità. Analoghe considerazioni si possono svolgere in relazione alla classe degli accolti di 3-5 anni (6% degli accolti totali al 31/12), mentre è nelle classi d'età centrali – di 6-10 anni (17%) e di 11-13 anni (20%) – che si cominciavano a rilevare le differenze legate alla nazionalità, con una proporzionale superiore presenza di italiani rispetto agli stranieri.

In linea generale l'accoglienza nei servizi residenziali è disposta in prevalenza attraverso provvedimenti di natura giudiziale. Il 62% delle presenze al 31/12 erano frutto di un provvedimento giudiziale a fronte di un più esiguo 38% amministrativo/consensuale.

Relativamente alla nazionalità degli accolti, dai dati a disposizione emerge che, mentre tra i minori italiani nei servizi residenziali si registrava una sensibile maggiore proporzione di inserimenti giudiziali rispetto a quelli amministrativi/consensuali – pari al 66% per i giudiziali rispetto al 34% dei consensuali –, tra gli stranieri saliva in maniera netta la quota di collocamenti consensuali, che rappresentavano circa la metà dei collocamenti di stranieri (47%).

In merito alle classi di età si rilevava tra i più piccoli una proporzionale maggiore frequenza di ricorso alla via giudiziale – il 76% degli 0-2 anni era sottoposto a un tale provvedimento a fronte del 52% dei 15-17 anni.

Complessivamente, al 31 dicembre 2010, il periodo medio di permanenza nei servizi residenziali si attestava attorno ai 22 mesi.

Per poco meno di 1 dimesso su 2 l'uscita da un servizio residenziale andava nella direzione di una maggiore stabilità, laddove si registrava un rientro in famiglia (34%), un collocamento in affidamento preadottivo (6%) e il raggiungimento di una vita autonoma (7%). Di contro, c'era un'altra metà di bambini e ragazzi per i quali la dimissione rappresentava un passaggio verso una situazione altrettanto temporanea: il 28% dei ragazzi veniva trasferito in un altro servizio residenziale, il 9% veniva affidato a una famiglia e nel 16% dei casi veniva indicata un'altra, e diversa dalle precedenti, tipologia di sistemazione.

Motivazioni degli allontanamenti

Alla base della collocazione dei bambini in un contesto diverso dalla loro famiglia di origine vi è un'ampia gamma di motivazioni. Considerando i motivi principali più ricorrenti risultava che il 37% dei bambini era stato allontanato per inadeguatezza genitoriale; il 9% per problemi di dipendenza da alcol o droghe di uno o entrambi i genitori; l'8% per problemi di relazioni nella famiglia; l'8% per maltrattamenti e incuria; il 6% per problemi sanitari di uno o entrambi i genitori. Riguardo ai motivi legati a una qualche situazione di violenza diretta o indiretta sul bambino, se si sommano a maltrattamento e incuria anche i motivi più specifici di abuso sessuale e violenza assistita, si arrivava a un totale di circa il 12% di bambini fuori famiglia come forma di protezione da una situazione di violenza.

I dati del 2010 sembrano indicare che ci si sia molto avvicinati alle indicazioni della legge del 2001: la condizione di marginalità sociale, economica e lavorativa caratterizza sempre in modo marcato molte situazioni ma non si allontana un minore per la condizione economica e lavorativa dei genitori o per la situazione abitativa.

Se si considerano i motivi secondari dell'allontanamento, una domanda cui si poteva fornire più di una risposta, i temi delle difficoltà di relazione e di accudimento si rivelavano preponderanti (ricorrevano come motivo secondario rispettivamente nel 32% e 27% dei casi), ma ad essi si associavano in modo importante anche problemi economici della famiglia (26%), problemi abitativi (20%), problemi lavorativi di uno o entrambi i genitori (16%). Nei motivi secondari aumentava il peso delle situazioni di violenza subite dal bambino, che ricorrevano come concausa complessivamente nel 16% dei casi considerando insieme maltrattamento, incuria, violenza assistita e abuso sessuale.

Tavola 3 – Bambini e ragazzi fuori dalla famiglia di origine al 31/12/2010 secondo il motivo principale e il motivo secondario dell'accoglienza (composizione percentuale relativa a 29.309 soggetti)

	Motivo principale	Motivo secondario
inadeguatezza genitoriale	37	27
problemi di dipendenza di uno o entrambi i genitori	9	10
problemi relazionali nella famiglia	8	32
maltrattamento e incuria del minore	8	12
problemi sanitari di uno o entrambi i genitori	6	12
decesso di uno o entrambi i genitori	4	4
presunto abbandono del minore	4	3
problemi giudiziari di uno o entrambi i genitori	3	8
problemi economici della famiglia	3	26
problemi comportamentali del minore	3	9
abuso sessuale sul minore	3	1
problemi abitativi della famiglia	2	20
problemi lavorativi di uno o entrambi i genitori	1	16
misura alternativa alla detenzione	1	1
comportamenti di grave devianza	1	2
problemi sanitari del minore	1	4
problemi di dipendenza del minore/ragazza madre se minorenni	1	1
violenza assistita	1	3
problemi scolastici del minore	1	9
altro	5	2
Totale	100	100

Il Comitato europeo dei diritti sociali ha chiesto se, ai sensi della legislazione vigente, i genitori possano ricorrere avverso la decisione del giudice minorile che ne limita la responsabilità parentale e dispone l'allontanamento del minore dalla famiglia di origine e l'affidamento ad un altro nucleo familiare o in comunità. Al riguardo si fa presente quanto segue.

L'affidamento familiare e l'adozione sono regolati dalla legge 4 maggio 1983, n. 184 e dalle successive modifiche, l'ultima delle quali, avvenuta con legge 149/2001, ha introdotto numerosi cambiamenti nella materia sia in campo sostanziale che procedurale. La prima parte della legge, "Diritto del minore ad una famiglia", sottolinea il principio fondamentale che il minore ha il diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia. Lo Stato deve sostenere con idonei interventi i nuclei familiari a rischio e solo qualora la famiglia non sia in grado di provvedere alla crescita ed all'educazione dei figli, si potrà fare ricorso agli istituti previsti dalla legge, e cioè all'affidamento familiare o, nei casi estremi, all'adozione dei minori. Il minore temporaneamente privo di un idoneo ambiente familiare, può essere affidato ad una famiglia o ad una persona singola o, se ciò non è possibile, ad una comunità di tipo familiare. In caso di affidamento ad una comunità di tipo familiare o, in mancanza, ad un istituto di assistenza pubblico o privato, questi devono avere sede preferibilmente nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare di provenienza. L'affidamento familiare è disposto dal servizio sociale e reso esecutivo dal Giudice Tutelare qualora vi sia il consenso dei genitori, sentito il minore, o dal Tribunale per i Minorenni con provvedimento motivato, qualora manchi l'assenso dei genitori (art. 330 e segg.

c.c.). Nel provvedimento devono essere indicate le modalità dei rapporti con la famiglia naturale e la presumibile durata dell'affidamento, che non può essere superiore ai due anni, salva la possibilità di proroga nell'interesse del minore. La finalità dell'affidamento familiare è infatti quella di far rientrare il minore nella famiglia di origine una volta superate le difficoltà esistenti. Il provvedimento che dispone l'affidamento familiare dovrebbe specificamente indicare i poteri inerenti alla potestà genitoriale che restano al genitore e quelli che, invece, si trasferiscono all'affidatario. Il Tribunale per i Minorenni, nell'ambito dei poteri che la legge gli conferisce nell'interesse del minore, può prendere ogni provvedimento limitativo della potestà dei genitori se questi violino o trascurino i doveri inerenti alla potestà, dal decadimento della potestà sul figlio all'affidamento ad un ente pubblico o ad un privato affidatario, disponendo l'allontanamento del minore dalla residenza familiare, ma anche l'allontanamento del genitore e del convivente che maltratta o abusa del figlio.

I provvedimenti del Tribunale per i minorenni (civili, penali e amministrativi) possono essere impugnati e sottoposti quindi all'esame del giudice di secondo grado. Questo giudice è la Corte di appello che, come Sezione specializzata per i minorenni, giudica con un collegio formato da tre magistrati professionali (consiglieri) e due giudici onorari (esperti in discipline umane nominati dal Consiglio superiore della magistratura, come avviene per i giudici onorari del Tribunale per i minorenni). Nelle Corti d'appello maggiori esiste una Sezione specializzata stabile che ha competenza sugli appelli riguardanti tutta la materia minorile e di famiglia. Possono impugnare i provvedimenti del Tribunale per i minorenni e rivolgersi quindi alla Sezione per i minorenni della Corte di appello:

- in materia penale: il Procuratore della Repubblica per i minorenni, il Procuratore generale, l'imputato;
- in materia civile e amministrativa: il Procuratore della Repubblica per i minorenni e i soggetti privati legittimati a proporre la domanda al Tribunale (genitori, parenti, tutore).

L'atto di impugnazione si chiama reclamo se è diretto contro decreti del Tribunale per i minorenni, e si chiama appello se diretto contro sentenze. Esso può essere proposto sia con l'assistenza di un avvocato (i privati possono ottenere, qualora ne ricorrano le condizioni, il patrocinio a spese dello Stato), sia, nella maggior parte dei casi personalmente, mentre occorre l'avvocato per i procedimenti civili contenziosi, come quelli di adottabilità o di dichiarazione giudiziale di paternità.

I Minorenni nelle strutture della giustizia

Il processo penale minorile prevede una serie di disposizioni volte a tutelare e garantire gli interessi del minore. Dal punto di vista normativo il riferimento principale è il D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 "*Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni*", con le relative norme di attuazione contenute nel D.lgs. 28 luglio 1989 n.272, che ha modificato il sistema penale minorile ispirandolo a principi condivisi a livello internazionale.

Il sistema minorile italiano è caratterizzato dal minimo ricorso alla detenzione per lasciare spazio a percorsi alternativi, pur sempre a carattere penale. Si deve poi considerare che la devianza minorile è spesso espressione di un disagio, di un disorientamento adolescenziale e non di una vera e propria scelta di vita. Il processo minorile prevede, pertanto, percorsi di rapida fuoriuscita dal circuito penale nei casi in cui il giudice ritenga che ricorrano le condizioni per applicarli.

Il minorenni sottoposto a procedimento penale è generalmente preso in carico fin dall'inizio dall'Ufficio di Servizio Sociale per i minorenni (USSM) che segue tutte le fasi del procedimento, in particolare l'attuazione dei provvedimenti giudiziari che non comportano una limitazione totale della libertà. Gli altri Servizi della Giustizia Minorile hanno carattere di residenzialità e intervengono nelle diverse fasi dell'*iter* penale, secondo i provvedimenti disposti dall'Autorità Giudiziaria: i Centri di prima accoglienza (CPA), le Comunità e gli Istituti penali per i minorenni (IPM).

Nel corso del procedimento il minore può fare ingresso in uno o più Servizi minorili, secondo le decisioni adottate dall'Autorità Giudiziaria: ad esempio può essere accolto nei Centri di prima accoglienza, permanendovi al massimo 96 ore, per poi essere sottoposto a prescrizioni o mandato a casa o ospitato in comunità o in un istituto penale minorile e da questi uscire per entrare in un'altra struttura o tornare a casa, nell'ambito di un progetto di messa alla prova, se il giudice ritiene di poterla applicare.

Nel 2011 l'Istat e il Dipartimento per la Giustizia Minorile del Ministero della Giustizia hanno condotto per la prima volta un'analisi congiunta dei dati sui minori presi in carico dal sistema della giustizia.

Nello stesso anno 20.157 minorenni autori di reato erano stati presi in carico dagli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni (UUSM). Nei Centri di prima accoglienza si contavano 2.343 ingressi, nelle Comunità 1.926, in Istituti penali per i minorenni 1.246.

I Centri di prima accoglienza

La maggior parte dei minori è condotta nei Centri di prima accoglienza a seguito di arresto in flagranza di reato. Sono invece meno frequenti i fermi di minorenni indiziati di delitto e gli accompagnamenti nei centri da parte delle forze dell'ordine di quei minori che hanno commesso reati più gravi. Il numero delle presenze giornaliere nei Centri di prima accoglienza era molto basso (19 al 2011, in prevalenza maschi e stranieri); ciò è dovuto alla particolarità di questa tipologia di servizio minorile, in cui la permanenza non può superare le 96 ore.

Per questo tipo di struttura risulta quindi essenziale l'analisi degli ingressi. Nel 2011 erano, infatti, 2.343 i minori entrati, in leggero aumento rispetto al 2010 (2.253).

Nel 2011, i minori entrati erano in prevalenza maschi (86,8%), contro un 13,2% di giovanissime. La differenza di genere si presentava sia fra gli italiani sia fra gli stranieri, seppur con un divario maggiormente accentuato fra gli italiani: se i maschi rappresentavano infatti il 94,7% dei casi osservati fra i 1.412 autoctoni, erano invece il 74,8% degli stranieri. Nella classe d'età 16-17 anni si evidenziava la presenza maggiore sia di italiani sia di stranieri.

Con riferimento ai minorenni arrestati o fermati e condotti nei Centri di prima accoglienza nell'anno 2011, si osservava che il 39,8% dei reati a loro carico era il furto; complessivamente la categoria dei reati contro il patrimonio rappresentava il 62,4% del totale, comprendendo anche i reati di rapina (18,5%) e altri meno frequenti, quali la ricettazione e l'estorsione. Erano rilevanti tra i minorenni anche le violazioni delle disposizioni in materia di sostanze stupefacenti (D.P.R. 309/90) (18,2%), mentre i reati contro la persona, in cui prevalgono le lesioni personali volontarie, rappresentavano il 5,5% del totale.

Nel 2011 gli usciti dai Centri di prima accoglienza erano stati 2.331. A seguito dell'udienza del giudice per le indagini preliminari, nella maggior parte dei casi veniva applicata al minore una misura cautelare (83,2%), tra cui la più frequente nel 2011 era stata il collocamento in comunità (35,2% del totale delle uscite con applicazione di misura cautelare), seguita dalla permanenza in casa (26,7%), dalla custodia cautelare negli Istituti penali minorili (21,6%) e, infine, dalle prescrizioni (16,5%). L'applicazione delle misure cautelari era maggiore per gli italiani (88,3%) rispetto agli stranieri (75,3%); per questi ultimi erano più frequenti altri tipi di uscita, quali quella del ritorno in libertà (18,6% per gli stranieri, 10,5% per gli italiani) o la mancanza di presupposti per l'arresto o il fermo (6,2% per gli stranieri, 1,2% per gli italiani), tra cui la non imputabilità per i minori di età inferiore ai 14 anni.

Il collocamento in Comunità

Erano 915 i minori ospitati nelle comunità nel 2011. Il principale motivo di collocamento in comunità è l'applicazione della specifica misura cautelare prevista dall'art. 22 del D.P.R. 448/88: nell'anno 2011 i collocamenti per tale motivo hanno rappresentato il 65,4% del totale dei 1.926 collocamenti complessivamente disposti.

L'ingresso in comunità può anche avvenire a seguito della decisione del giudice di trasformare la misura cautelare precedentemente applicata (nel 2011, 17,1%) in una misura più afflittiva (nei casi di prescrizioni o permanenza in casa) o meno afflittiva (nel caso di precedente custodia cautelare svolta negli istituti penali minorili). In un numero considerevole di casi (14% nel 2011) l'ingresso in comunità avviene perché prescritto dal giudice nell'ambito di un provvedimento di messa alla prova (art. 28 D.P.R. 448/88), quando ritenga preferibile che il minore svolga il periodo di prova o una parte di esso in una struttura socio-educativa, ritenendo quindi di allontanare il minore dalla famiglia o perché non adeguata o perché non presente sul territorio nazionale, nel caso dei minori non accompagnati.

Il 64,8% dei minori presenti in comunità al 31 dicembre 2011 era in attesa di giudizio, il 27,9% in messa alla prova, il 6% aveva avuto una condanna definitiva, il restante 1,3% era in misura di sicurezza. I maschi erano più frequentemente in attesa di giudizio, soprattutto se stranieri (67,7%); maggiore la frequenza di femmine italiane in messa alla prova, mentre era più alta la percentuale di ragazze straniere che avevano un giudizio definitivo.

A fine 2011, fra i 915 minori presenti nelle comunità si contavano 844 maschi e 71 femmine. La quota di italiani era maggiore (69,5%) e raggiungeva il 73,2% tra le ragazze.

Erano pochi (8,3%) i ragazzi ospiti delle comunità sotto i 16 anni; per gli stranieri la quota raggiungeva il 10,4% e per le ragazze straniere il 15,8%. Il 49,7% aveva invece 16-17 anni e il 42% era maggiorenne.

Facendo riferimento ai 915 minori presenti nelle Comunità al 31 dicembre 2011, si conferma la prevalenza delle tipologie di reato contro il patrimonio (54,1%), in particolare del furto (26,9%) e della rapina (17,7%). Le violazioni delle disposizioni sulle sostanze stupefacenti rappresentavano il 12% del totale e costituivano una percentuale meno elevata rispetto a quelle dei minori accolti nei Centri di prima accoglienza per i quali si attestavano al 18,2%. Al contrario, invece, i reati contro la persona venivano commessi più frequentemente tra i minori presenti in comunità (18% contro 8,6%); tra questi emergono le lesioni personali volontarie (6,9%) e le violenze private e minacce (4,1%). La percentuale di italiani che commettevano violazioni inerenti la legislazione sugli stupefacenti era doppia rispetto agli stranieri (14,1% contro 7,3%); maggiori per i primi anche le violazioni sul possesso di armi. Gli stranieri invece commettevano più frequentemente furti (38% contro 22,8%).

La permanenza dei minori nelle comunità dipende dal periodo indicato dal giudice nel provvedimento in base al quale viene effettuato il collocamento. L'84% dei minori si trovava in comunità al massimo da un anno, il 41,7% da tre mesi, il 19,7% da tre a sei mesi. Una quota minoritaria, il 2,3% vi era da più di due anni, percentuale che aumentava al 4,2% tra i ragazzi stranieri.

Gli Istituti penali minorili

Tra le strutture fin qui considerate, gli Istituti penali per i minorenni (IPM) rappresentano quelle più simili al carcere dei detenuti adulti, data la loro caratteristica di strutture chiuse, in cui è presente non solo personale educativo, ma anche personale del Corpo di polizia penitenziaria, per le specifiche funzioni di controllo e sicurezza. Rispetto alle strutture per adulti, però, gli Istituti penali per i minorenni sono completamente diversi per l'organizzazione, lo stile di vita e gli obiettivi.

Anche in questi istituti, la prevalenza di maschi era netta e superava il 90% di presenze. Le ragazze nel 2011 erano pari al 6%.

La maggior parte degli ingressi negli Istituti penali minorili avviene a seguito di un provvedimento di custodia cautelare, nei casi in cui il giudice ritenga di applicare al minore la più afflittiva delle misure cautelari; nel 2011 gli ingressi per custodia cautelare costituivano il 79% del totale dei 1.246 ingressi registrati. I minori, in attesa di primo giudizio oppure in fase di appello o di ricorso in Cassazione, provenivano dalla libertà (208 nel 2011); oppure da un altro servizio minorile residenziale, ossia da un Centro di prima accoglienza (414), dove erano stati condotti a seguito dell'arresto o del fermo; oppure da una Comunità (355), a seguito di trasformazione della misura cautelare o per il periodo di aggravamento disposto dal giudice, caso questo in aumento negli ultimi anni.

Il 16% dei minori che entrava negli Istituti penali minorili, invece, era stato condannato e scontava la pena detentiva. Di questi il 67% entrava dalla libertà, dato in incremento negli ultimi tre anni.

Il 5% degli ingressi riguardava invece giovani adulti che provenivano da un Istituto penale per adulti. Questi soggetti, che hanno commesso il reato da minorenni, rimangono nel circuito penale minorile fino ai 21 anni di età (v. sotto). Provenivano da Istituti per adulti perché avevano a loro carico anche reati commessi da maggiorenni, per i quali era stata disposta la detenzione in strutture penali per adulti; tuttavia lo svolgersi dei diversi procedimenti determina anche una specifica priorità nell'esecuzione delle misure disposte rispettivamente dall'Autorità Giudiziaria Minorile e da quella Ordinaria.

Prospetto 1 – Ingressi negli Istituti Penali per i Minorenni secondo il motivo – Serie storica, anni 2001-2011, valori assoluti

Anni	Motivo di ingresso											Totale
	Per custodia cautelare					Per esecuzione di pena					Da istituti penali per adulti	
	Dalla libertà	Da Centro di prima accoglienza	Da permanenza in casa	Da comunità	Altro	Totale	Dalla libertà	Da misure alternative o sostitutive	Altro	Totale		
2001	268	863	44	139	0	1.314	159	32	0	191	139	1.644
2002	234	770	25	110	4	1.143	148	34	0	182	151	1.476
2003	295	749	46	154	8	1.252	167	42	0	209	120	1.581
2004	311	743	45	208	0	1.307	128	29	0	157	130	1.594
2005	294	702	35	192	3	1.226	141	33	0	174	89	1.489
2006	348	666	17	168	2	1.201	85	18	0	103	58	1.362
2007	411	648	15	178	0	1.252	17	2	0	19	66	1.337
2008	439	533	17	214	0	1.203	73	10	0	83	61	1.347
2009	332	432	12	244	1	1.021	119	25	0	144	57	1.222
2010	247	407	7	235	1	897	155	71	0	226	49	1.172
2011	208	414	5	355	0	982	135	63	3	201	63	1.246

Dei detenuti presenti al 31.12.2011, il 60,3% era in custodia cautelare e il 39,7% in esecuzione di pena. Gli stranieri erano più frequentemente in custodia cautelare (73,9%) rispetto agli italiani, così come le femmine rispetto ai maschi.

L'87,8% dei minori era recluso negli Istituti penali minorili da meno di un anno: il 55,7% da almeno tre mesi, il 17,8% da tre a sei mesi, il 14,2% da sei mesi a un anno. Solo il 4,7% vi era da più di due anni. La permanenza è generalmente inferiore per chi si trova in custodia cautelare, mentre periodi più lunghi caratterizzano chi sta scontando la pena.

Prospetto 2 – Minori presenti negli Istituti Penali Minorili a fine anno, secondo il periodo di permanenza e la posizione giuridica. Anno 2011, valori assoluti e percentuali dei presenti della stessa posizione giuridica.

Periodo di permanenza	Custodia cautelare		Esecuzione pena		Totale	
	Valori assoluti	Valori %	Valori assoluti	Valori %	Valori assoluti	Valori %
Da meno di tre mesi	190	63,8	85	43,4	275	55,7
Da tre a sei mesi	63	21,1	25	12,8	88	17,8
Da sei mesi a un anno	34	11,4	36	18,4	70	14,2
Da uno a due anni	11	3,7	27	13,8	38	7,7
Da due anni e più	0	0,0	23	11,7	23	4,7
Totale	298	100,0	196	100,0	494	100,0

Come per i Centri di prima accoglienza e le Comunità, la maggior parte dei reati commessi dai presenti alla fine del 2011 negli Istituti penali per i minorenni riguardava il patrimonio (54,1%); si riscontrava, tuttavia, una maggiore incidenza del reato di rapina (24,8%) rispetto a quello di furto (21,2), contrariamente a quanto osservato con riferimento all'utenza degli altri servizi minorili. I reati contro la persona rappresentavano il 15,4% del totale (tra cui un 2,3% di omicidi). Le violazioni delle disposizioni sull'uso delle armi raggiungevano il 10,6% (pari al 6,5% per i minori ospitati nelle Comunità), mentre le violazioni delle disposizioni contenute nel D.P.R. 309/90 in materia di stupefacenti e i reati contro lo Stato, le altre istituzioni sociali e l'ordine pubblico incidevano entrambi per il 5%.

Il 94% dei detenuti negli Istituti penali minorili era di sesso maschile, così come era prevalente la loro quota nei Centri di prima accoglienza e nelle Comunità. Tuttavia negli Istituti la quota di ragazze era inferiore rispetto agli altri servizi minorili, basti pensare che tra gli italiani rappresentavano solo l'1,3%. Tra gli stranieri invece le ragazze raggiungevano quasi il 15%, Negli Istituti penali per i minorenni, la percentuale di giovani devianti fra i 18 e i 21 anni (49,2%) superava di poco la quota di coloro che avevano 16-17 anni (44,1%) che era preponderante negli altri servizi. Elevatissime le differenze tra italiani e stranieri: il 57,4% degli italiani aveva 18-21 anni contro il 35,3% degli stranieri. Pochi erano invece i ragazzi di 14-15 anni (6,7%), percentuale più alta tra le femmine (25,8%) e tra gli stranieri (9,8%).

Anche le uscite dagli Istituti penali per i minorenni testimoniano un elevato movimento di minori: nel 2011 sono state 1.202, un numero pressoché pari agli ingressi. Tuttavia i motivi di uscita divergono tra chi è in custodia cautelare e chi in esecuzione della pena. Per i primi era più frequente la trasformazione della misura cautelare; in particolare prevalevano le uscite per collocamento in comunità (524 casi, pari al 61,8% sul totale delle uscite dei minori in custodia cautelare), che comprendevano anche i rientri dopo il periodo di aggravamento disposto dal giudice; seguono quelle per applicazione della permanenza in casa (115, pari al 12,1%) e per remissione in libertà (9,1%). In alcuni casi l'uscita avveniva perché erano decorsi i termini della misura cautelare (41, pari al 4,8%) o perché il giudice aveva deciso di revocarla (48, pari al 5,7%).

Per chi invece era recluso per scontare la pena, la maggior parte delle uscite avveniva perché la pena era stata espiata (104, pari al 35,7% sul totale uscite dei minori che erano in esecuzione della pena) oppure a seguito di applicazione di una misura alternativa alla detenzione, quale l'affidamento in prova al servizio sociale (63 casi pari al 21,6%) e la detenzione domiciliare (76, pari al 26,1%). In alcuni casi, infine, i detenuti sono stati trasferiti per competenza nelle strutture penali per adulti (63, pari al 3,1% sul totale delle uscite), o perché hanno compiuto i 21 anni di età, oppure

perché hanno concluso il periodo previsto negli Istituti penali minorili ma hanno a carico altri reati commessi da adulti, per i quali sono state disposte misure da eseguire negli Istituti penitenziari.

Nel 2012, i minorenni presi in carico dagli USSM erano pari a 17.133, segnando quindi un'inflexione rispetto all'anno precedente. Dall'analisi secondo la nazionalità si osserva che i minori segnalati agli USSM sono prevalentemente italiani (78% nel 2012). L'analisi dei Servizi minorili residenziali evidenzia un numero di ingressi nell'anno 2012 pari a:

- 2.193 nei Centri di prima accoglienza
- 2.038 nelle Comunità
- 1.252 negli Istituti penali per i minorenni

La presenza nelle strutture al 1 gennaio 2012 era pari a 1.406 soggetti, così suddivisi:

- 22 nei Centri di prima accoglienza
- 893 nelle Comunità
- 491 negli Istituti penali per i minorenni

La presenza alla fine dell'anno vede un numero complessivo di soggetti quasi invariato (1.401), con una diversa distribuzione fra le tipologie di struttura: un aumento dei minori presenti nelle comunità (935) ed una diminuzione di quelli nei Centri di Prima Accoglienza (10) e negli Istituti per Minorenni (456).

La sospensione del processo e la messa alla prova

I dati di seguito presentati costituiscono i risultati del monitoraggio condotto dal Dipartimento della Giustizia Minorile del Ministero della Giustizia sui minori in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni (USSM) per provvedimenti di sospensione del processo e messa alla prova³. La rilevazione statistica, avviata a partire dall'ottobre del 1991 è stata effettuata fino all'anno 2011 attraverso schede nominative compilate dagli USSM per ciascun provvedimento emesso ai sensi dell'art. 28⁴ del D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, "Approvazione delle disposizioni

³ "2° Rapporto sulla devianza minorile in Italia", 2014

⁴ 1. Il giudice, sentite le parti, può disporre con ordinanza la sospensione del processo quando ritiene di dover valutare la personalità del minorenne all'esito della prova disposta a norma del comma 2. Il processo è sospeso per un periodo non superiore a tre anni quando si procede per reati per i quali è prevista la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel massimo a dodici anni; negli altri casi, per un periodo non superiore a un anno. Durante tale periodo è sospeso il corso della prescrizione.

2. Con l'ordinanza di sospensione il giudice affida il minorenne ai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia per lo svolgimento, anche in collaborazione con i servizi locali, delle opportune attività di osservazione, trattamento e sostegno. Con il medesimo provvedimento il giudice può impartire prescrizioni dirette a riparare le conseguenze del reato e a promuovere la conciliazione del minorenne con la persona offesa dal reato.

3. Contro l'ordinanza possono ricorrere per cassazione il pubblico ministero, l'imputato e il suo difensore.

4. La sospensione non può essere disposta se l'imputato chiede il giudizio abbreviato o il giudizio immediato.

5. La sospensione è revocata in caso di ripetute e gravi trasgressioni alle prescrizioni imposte.

sul processo a carico di imputati minorenni". A partire dall'anno 2012, i dati sono acquisiti dal Sistema informativo dei Servizi minorili (SISM), che contiene tutti i dati del minore relativi alla sua situazione personale e familiare, alla sua posizione giuridica, ai trattamenti attuati dal personale socio-educativo e gli altri dati necessari ai fini della presa in carico. La serie storica relativa al periodo 2008-2012 mette in evidenza un aumento del numero dei provvedimenti di sospensione del processo e messa alla prova in tutti gli anni in esame: 2.534 nel 2008; 2.701 nel 2009; 3.067 nel 2010; 3.216 nel 2011 e 3.368 nel 2012 (+ 4,7% rispetto al 2011). Ponendo a confronto il numero dei provvedimenti di messa alla prova con il numero complessivo dei minorenni denunciati per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale, si ottiene un indice che potrebbe essere considerato come il tasso di applicazione del provvedimento in esame. Nell'anno 2010, ultimo aggiornamento disponibile per i dati ISTAT, l'indice è risultato pari a 14,7%, circa un punto percentuale in più rispetto agli anni precedenti; si può, quindi, osservare come, in media, ogni sette minori per i quali inizia l'azione penale, per uno è disposta la messa alla prova. Le caratteristiche personali di questi minori rispecchiano quelle dell'utenza complessiva degli USSM in termini di nazionalità e sesso; pertanto, con riferimento all'anno 2012, i minori messi alla prova sono stati per l'82% di nazionalità italiana e per il 93% di genere maschile. Si tratta di 3.051 minori, alcuni dei quali hanno avuto più provvedimenti di messa alla prova nel corso del 2012. Con riferimento all'età alla data del provvedimento, si osserva un'alta percentuale di giovani adulti, pari al 49%; tra i minorenni prevalgono i diciassettenni (28%) e i sedicenni (16%). I reati a carico dei minori per i quali l'Autorità giudiziaria ha disposto i provvedimenti di sospensione del processo e messa alla prova sono quelli in cui sono prevalentemente coinvolti i minori dell'area penale: furto (22%), violazione delle disposizioni contenute nel D.P.R. 309/90 in materia di sostanze stupefacenti (14%), rapina (11%), lesioni personali volontarie (11%), per citare le prime quattro tipologie.

I dati sulla durata della prova evidenziano che nell'88% dei casi il periodo prescritto è contenuto entro un anno. Il comma 1 dell'art. 28 D.P.R. 448/88 prevede che la prova possa superare l'anno, fino a un massimo di tre anni, per reati per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a dodici anni.

Nel 2012 i casi in cui la durata della prova ha superato l'anno corrispondono al 12% del totale; in particolare, sono stati due i casi in cui è stato disposto il periodo massimo di messa alla prova.

Il progetto di messa alla prova verte su un preciso programma di trattamento, elaborato in maniera specifica per ciascun minore e basato sull'interazione dello stesso con le figure parentali adulte di riferimento e con le risorse educative dell'ambiente di provenienza. Con riferimento alle prescrizioni impartite dal Giudice nel provvedimento di messa alla prova, la maggior parte di essa riguarda le attività di volontariato e socialmente utili; seguono quelle riguardanti le attività di studio, lavorativa, di orientamento formativo/lavorativo, le attività sportive e di socializzazione. In alcuni casi sono disposte prescrizioni inerenti la mediazione penale, sia indiretta, che comprende anche le attività socialmente utili e di volontariato, e che sono rivolte alla comunità in generale e non specificamente alla vittima del reato, sia la riconciliazione con la parte lesa. Nel progetto di

messa alla prova sono solitamente previsti i colloqui con il servizio sociale; in alcuni casi sono prescritti anche i colloqui con lo psicologo e il sostegno educativo. La permanenza in comunità è stata disposta in 685 provvedimenti nel 2012, pari al 20% del totale dei provvedimenti dell'anno.

Trascorso il periodo di prova, se la valutazione sul comportamento del ragazzo e sull'evoluzione della sua personalità è positiva, il giudice emette una sentenza di estinzione del reato. In caso di esito negativo della prova, il processo prosegue come se non fosse mai stato sospeso. L'analisi dei dati relativi agli esiti è limitata all'anno 2011, in quanto la maggior parte dei provvedimenti emessi nell'anno 2012 risulta essere ancora in corso. La maggior parte delle prove (l'80% circa) ha esito positivo; un provvedimento di condanna è stato pronunciato nel 10% dei casi nel 2008, nell'8% circa dei casi negli anni 2009-2010; nel 2011 la percentuale è un po' più bassa (5%).

Corsi scolastici e corsi professionali negli istituti penali minorili

Gli ultimi dati raccolti circa le attività formative, professionali e culturali svolte negli Istituti penali per i minorenni, in collaborazione con Regioni, Enti Locali, privato sociale e volontariato risalgono al secondo semestre 2007 e al primo semestre 2008. I dati sono il risultato della rilevazione curata dalla Direzione Generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari del Dipartimento per la Giustizia Minorile, sui corsi scolastici e di formazione professionale, sulle attività culturali e ricreative e sulle esperienze lavorative attivate negli Istituti penali per i minorenni. Sebbene i dati in questione si riferiscano ad un periodo antecedente a quello di riferimento rappresentano, comunque, un aggiornamento rispetto alle informazioni fornite nel precedente rapporto. Non appena saranno disponibili dati più aggiornati, sarà cura del governo italiano inviarli.

Nell'anno scolastico 2007-2008 erano stati attivati 50 corsi scolastici, a cui avevano partecipato 1.306 ragazzi. Le tipologie di corsi andavano dall'alfabetizzazione primaria (10%), alla scuola primaria (24%), da quella secondaria di 1° e 2° grado (rispettivamente 22% e 10%), ai corsi modulari (18%).

Tali attività hanno permesso al 43% dei ragazzi di conseguire crediti formativi, al 6% di avere l'ammissione all'anno successivo, al 10% di conseguire il titolo. Con riferimento ai corsi di formazione professionale, 1.608 ragazzi si erano iscritti ai 137 corsi attivati nel secondo semestre 2007 e nel primo semestre 2008. Tali corsi riguardavano prevalentemente i settori dell'artigianato (ceramica, restauro, lavorazione dei metalli e delle pelli), della cucina e ristorazione, della falegnameria, del giardinaggio e dell'informatica. Si contavano anche corsi nei settori tessile, meccanico, edile, dell'arte e della cultura. Molte delle attività svolte negli Istituti penali minorili appartengono al settore culturale, ricreativo e sportivo e sono spesso curate da associazioni di volontariato o del privato sociale; tali attività, oltre ad avere un elevato valore pedagogico, consentono una flessibilità di ingresso dei minori detenuti che possono inserirsi immediatamente, anche se l'attività è stata già avviata; i corsi di istruzione e di formazione professionale richiedono, invece, una frequenza costante per tutto il periodo previsto. Alcune attività ricreative e culturali sono di breve durata, ossia riguardano eventi che possono interessare anche solo un giorno, come,

ad esempio, le giornate sull'educazione socio-sanitaria, gli spettacoli teatrali a completamento di un percorso formativo, le partite di calcio. Completano il quadro delle attività le esperienze lavorative, che, nel periodo in esame, hanno riguardato prevalentemente il settore dell'edilizia e del giardinaggio e sono state svolte nella maggior parte dei casi all'interno degli Istituti penali minorili.

Nelle Conclusioni 2011 è contenuta una richiesta del Comitato europeo dei diritti sociali volta a conoscere se i minorenni condannati possano scontare la pena con detenuti adulti. Al riguardo si precisa quanto segue.

In materia minorile qualsiasi ragazzo indagato o detenuto è considerato *minore di età* fino a diciotto anni e per tale fatto è soggetto ad un processo e ad un'esecuzione della pena del tutto diversi da quelli degli adulti. Sotto i quattordici anni, poi, è considerato *non imputabile*, e quindi non può né essere sottoposto a processo né tantomeno essere incarcerato. In sintesi, per quanto riguarda il processo, il ragazzo che commette un reato prima di compiere i diciotto anni viene processato dal Tribunale per i minorenni e non dal Tribunale degli adulti, anche se ha commesso il reato in concorso con maggiorenni e anche se il reato è continuato dopo la maggiore età. Nel procedimento a carico dei minorenni si applicano le disposizioni speciali previste dal citato D.P.R. n. 448/88 e, solo per quanto da esso non previsto, si applica il codice di procedura penale degli adulti, adeguando però le norme alla personalità e alle esigenze educative del minore.

Per quanto riguarda i *provvedimenti limitativi della libertà personale*, sia le misure cautelari che le pene vengono eseguite da personale dei servizi minorili e scontate all'interno del carcere minorile (I.P.M.).

Secondo l'art. 24 del D. Lgs. n. 272/1989, le misure cautelari, le pene detentive e tutti i provvedimenti limitativi della libertà personale si eseguono secondo le norme e con le modalità previste per i minorenni anche nei confronti di coloro che nel corso dell'esecuzione abbiano compiuto il diciottesimo ma non il ventunesimo anno di età.

Questo significa che se un ragazzo viene incarcerato, sia in misura cautelare che per espiazione della pena, dopo aver compiuto diciotto anni ma per un reato commesso da minorenne, va portato nel carcere minorile dove rimane fino al ventunesimo anno di età.

A quel punto viene trasferito al carcere degli adulti, ma le attribuzioni della magistratura di sorveglianza continuano ad essere esercitate dal Tribunale per i minorenni fino al compimento del venticinquesimo anno di età.

§.2

ISTRUZIONE

Nei precedenti rapporti sul presente paragrafo si era ampiamente descritto il sistema di istruzione e le varie modifiche ad esso apportate. Nel periodo d'interesse per il presente rapporto non si registrano variazioni rispetto alle informazioni precedentemente comunicate.

L'unica novità da segnalare riguarda i percorsi di Istruzione e formazione professionale (Ifp) che, a partire dall'a. s. 2011/2012, sono svolti dagli Istituti Professionali in base al principio di

sussidiarietà, nelle due tipologie “integrativa” e “complementare” (a seguito dell’Intesa in Conferenza Unificata del 16 dicembre 2010 e del Decreto Miur n. 4 del 18 gennaio 2011). A differenza della seconda, la prima tipologia permette all’allievo di proseguire gli studi dopo la qualifica regionale per conseguire il diploma di Istituto professionale al termine del quinquennio scolastico.

Nell’anno scolastico 2011/2012 gli studenti delle scuole erano **8.961.159**; di questi il 18,9% (1.694.912 bambini) frequentava la scuola dell’infanzia, il 31,5% (2.818.734 alunni) la scuola primaria, il 20,0% (1.792.379 alunni) la secondaria di primo grado e il 29,6% (2.655.134 studenti) la scuola secondaria di secondo grado.

Nel complesso, nell’anno scolastico in esame si registrava una ulteriore diminuzione delle iscrizioni rispetto all’anno precedente (pari a 4.663 alunni in meno); in particolare si rileva ancora una diminuzione degli iscritti nelle scuole secondarie di secondo grado rispetto all’anno precedente, di circa 7.800 ragazzi. Le unità scolastiche erano diminuite di 166 unità, 56631 in totale, e le classi diminuite di quasi 4000 unità: 427.968 in totale.

Il numero medio di alunni per classe è quasi uguale a quello dell’anno precedente: 23,3 nelle scuole d’infanzia (bambini per sezione), 19,2 nelle scuole primarie, 21,7 nelle scuole secondarie di primo grado e 21,1 nelle scuole secondarie di secondo grado.

Nell’anno formativo 2011/2012, invece, gli iscritti ai Percorsi triennali di Istruzione e Formazione (Ifp) sono stati 241.620 e poco più di 67 mila gli iscritti del primo anno della Sussidiarietà Integrativa, che si caratterizza come la filiera destinata a intercettare la domanda che prima si rivolgeva esclusivamente ai corsi triennali degli istituti professionali.

I tassi di scolarità, che esprimono la partecipazione ai corsi scolastici della popolazione giovanile nei vari ordini, si attestano su valori intorno al 100% per i percorsi della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado. Il tasso di scolarità dei 14-18enni calcolato considerando solo gli iscritti alla scuola secondaria superiore di II grado risulta pari al 93,0 per cento.

Se invece si considera la partecipazione al sistema formativo nel suo complesso, il tasso di partecipazione dei 14-18enni calcolato considerando anche gli iscritti ai percorsi triennali di Istruzione e formazione professionale (Ifp), raggiunge il 99,2%.

Tavola 4 – Scuole, classi e alunni delle scuole dell’infanzia, primarie e secondarie di primo grado per regione – Anno scolastico 2011-2012

ANNI SCOLASTICI REGIONI	Scuole dell’infanzia			Scuole primarie			Scuole secondarie di primo grado		
	Scuole	Sezioni	Bambini	Scuole	Classi	Alunni	Scuole	Classi	Alunni
2007/2008	24.727	73.050	1.655.386	18.101	151.578	2.830.056	7.939	82.446	1.727.339
2008/2009	24.518	72.889	1.651.713	18.009	150.345	2.819.193	7.921	82.751	1.758.384
2009/2010	24.221	73.111	1.680.987	17.845	149.845	2.822.146	7.924	82.682	1.777.834
2010/2011	24.260	73.315	1.687.840	17.724	149.258	2.827.564	7.937	82.654	1.787.467
ANNO SCOLASTICO 2011/2012 - PER REGIONE									
Piemonte	1.650	4.684	115.113	1.380	10.009	189.933	544	5.520	119.785
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	94	204	3.729	85	414	5.819	21	185	3.672
Liguria	574	1.575	37.413	480	3.272	62.119	191	1.773	39.655
Lombardia	3.076	11.116	279.048	2.435	22.908	460.175	1.246	12.683	282.091
Trentino-Alto Adige/Südtirol	616	1.515	32.719	552	3.332	54.686	173	1.672	34.583
<i>Bolzano/Bozen</i>	339	771	16.407	327	1.825	27.544	89	891	17.606
<i>Trento</i>	277	744	16.312	225	1.507	27.142	84	781	16.977
Veneto	1.762	5.893	140.191	1.506	12.074	231.357	660	6.633	145.043
Friuli-Venezia Giulia	482	1.373	31.491	391	2.811	51.228	161	1.539	31.859
Emilia-Romagna	1.544	4.597	115.690	1.024	9.404	193.869	440	5.063	116.711
Toscana	1.359	3.909	95.705	1.022	7.864	158.451	422	4.333	97.355
Umbria	412	997	24.681	300	2.110	38.370	111	1.093	23.720
Marche	602	1.701	42.323	462	3.504	68.007	225	1.956	43.320
Lazio	1.832	6.414	152.252	1.349	13.091	261.574	604	7.531	163.308
Abruzzo	622	1.523	36.139	457	3.145	56.958	218	1.804	37.033
Molise	164	360	7.683	141	822	12.959	85	471	8.889
Campania	2.871	9.137	193.092	1.921	17.660	322.454	797	10.013	212.730
Puglia	1.563	5.377	120.142	800	9.963	203.829	415	5.860	134.598
Basilicata	278	702	15.284	208	1.495	26.016	138	897	17.589
Calabria	1.325	2.856	60.465	908	5.606	94.109	446	3.131	62.377
Sicilia	2.505	6.915	149.789	1.584	13.576	259.013	710	8.222	172.652
Sardegna	770	1.930	41.963	536	3.800	67.808	324	2.308	45.409
Nord	9.798	30.957	755.394	7.853	64.224	1.249.186	3.436	35.068	773.399
Centro	4.205	13.021	314.961	3.133	26.569	526.402	1.362	14.913	327.703
Mezzogiorno	10.098	28.800	624.557	6.555	56.067	1.043.146	3.133	32.706	691.277
ITALIA	24.101	72.778	1.694.912	17.541	146.860	2.818.734	7.931	82.687	1.792.379

Fonte: Scuole dell’infanzia statali e non statali (E); Scuole primarie statali e non statali (E); Scuole secondarie di primo grado statali e non statali (E)

Tavola 5 – Scuole, classi e alunni delle scuole secondarie di secondo grado per regione – Anno scolastico 2011-2012

ANNI SCOLASTICI REGIONI	Scuole	Classi	Studenti				Ripetenti	
			Numero	Per classe	In scuole statali per 100 iscritti in complesso (a)	Femmine sul totale (%)	Per 100 iscritti in totale	Femmine per 100 iscritte
2007/2008	6.719	131.997	2.747.530	20,8	94,5	49,0	7,0	5,0
2008/2009	6.809	130.784	2.723.562	20,8	94,3	49,0	7,7	5,8
2009/2010	6.846	128.606	2.687.096	20,9	94,3	49,0	7,1	5,3
2010/2011	6.876	126.656	2.662.951	21,0	92,8	48,9	7,0	5,3
ANNO SCOLASTICO 2011/2012 - PER REGIONE								
Piemonte	400	7.697	164.641	21,4	95,8	49,8	5,8	4,1
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	19	275	5.198	18,9	91,2	50,0	7,0	6,0
Liguria	136	2.707	58.995	21,8	94,2	48,7	6,8	5,0
Lombardia	1.018	17.139	372.036	21,7	90,9	49,3	6,5	4,7
Trentino-Alto Adige/Südtirol	128	2.257	42.450	18,8	94,6	53,2	6,0	4,5
Bolzano/Bozen	73	1.093	20.662	18,9	94,6	54,0	5,5	4,1
Trento	55	1.164	21.788	18,7	94,7	52,5	6,4	4,9
Veneto	477	9.101	198.827	21,8	94,8	49,0	6,0	4,1
Friuli-Venezia Giulia	140	2.342	46.077	19,7	97,3	48,6	6,6	4,3
Emilia-Romagna	356	7.663	170.703	22,3	97,2	48,7	6,0	4,3
Toscana	372	6.966	148.271	21,3	97,9	48,8	6,4	4,6
Umbria	103	1.759	36.502	20,8	98,6	48,4	4,9	3,7
Marche	182	3.272	69.775	21,3	97,2	48,5	4,7	3,3
Lazio	640	11.626	246.726	21,2	93,5	48,2	5,9	4,2
Abruzzo	193	2.990	60.146	20,1	95,8	48,3	6,1	4,1
Molise	46	757	15.481	20,5	100,0	48,6	5,6	3,5
Campania	913	15.945	333.971	20,9	92,2	48,1	6,2	4,7
Puglia	509	9.881	216.004	21,9	98,0	48,7	5,7	4,0
Basilicata	114	1.575	31.192	19,8	97,7	48,2	5,7	3,5
Calabria	322	5.217	103.919	19,9	98,1	48,3	4,7	2,9
Sicilia	760	12.659	258.981	20,5	92,9	48,7	7,1	5,4
Sardegna	230	3.815	75.239	19,7	98,2	48,9	11,7	8,9
Nord	2.674	49.181	1.058.927	21,5	89,8	49,3	6,2	4,4
Centro	1.297	23.623	501.274	21,2	95,7	48,5	5,8	4,2
Mezzogiorno	3.087	52.839	1.094.933	20,7	94,9	48,4	6,5	4,8
ITALIA	7.058	125.643	2.655.134	21,1	93,0	48,8	6,3	4,5

Fonte: Scuole secondarie di secondo grado statali e non statali (E)

(a) Per le scuole della regione Valle d'Aosta e delle province autonome di Bolzano e di Trento il dato si riferisce alle scuole equiparate alle statali.

Tavola 6 – Indicatori dell'istruzione secondaria di secondo grado per sesso e regione – Anno scolastico 2011-2012-

ANNI SCOLASTICI REGIONI	Tasso di scolarità (a) (d)			Tasso di partecipazione al sistema di istruzione e formazione (b) (d)			Diplomati per 100 persone di 19 anni (c) (d)		
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
2007/2008	94,3	95,6	94,9	-	-	-	71,1	80,8	75,8
2008/2009	93,6	95,1	94,3	-	-	-	69,5	79,4	74,3
2009/2010	92,9	94,7	93,8	-	-	-	71,1	79,9	75,4
2010/2011	90,3	92,5	91,4	97,6	97,7	97,7	71,9	80,7	76,2
ANNO SCOLASTICO 2011/2012 - PER REGIONE									
Piemonte	88,2	92,5	90,3	99,5	99,2	99,4	64,4	77,0	70,5
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	85,6	97,5	91,4	97,2	100,8	98,9	50,5	64,8	57,2
Liguria	95,1	96,4	95,7	100,0	98,3	99,1	65,0	76,7	70,6
Lombardia	81,8	87,0	84,3	95,0	96,0	95,5	61,4	74,6	67,8
Trentino-Alto Adige/Südtirol	71,1	85,5	78,1	92,8	100,6	96,6	55,4	75,8	65,2
<i>Bolzano/Bozen</i>	<i>66,1</i>	<i>81,8</i>	<i>73,7</i>	<i>86,5</i>	<i>96,9</i>	<i>91,6</i>	<i>50,4</i>	<i>72,0</i>	<i>60,9</i>
<i>Trento</i>	<i>76,4</i>	<i>89,4</i>	<i>82,8</i>	<i>99,5</i>	<i>104,6</i>	<i>102,0</i>	<i>60,5</i>	<i>79,8</i>	<i>69,8</i>
Veneto	88,8	91,1	89,9	99,4	98,4	98,9	67,7	79,2	73,3
Friuli-Venezia Giulia	92,3	94,4	93,3	102,2	101,9	102,1	73,0	79,9	76,4
Emilia-Romagna	95,0	97,7	96,3	101,8	101,4	101,6	68,3	79,8	73,8
Toscana	94,8	98,5	96,6	101,3	101,9	101,6	71,8	78,6	75,1
Umbria	99,1	97,8	98,5	100,2	98,8	99,5	74,6	81,7	78,1
Marche	97,2	99,2	98,2	102,8	103,0	102,9	82,5	87,8	85,1
Lazio	99,0	97,8	98,4	103,3	101,7	102,5	77,9	86,2	81,9
Abruzzo	100,0	98,7	99,4	101,0	99,3	100,2	80,7	86,5	83,5
Molise	102,8	100,9	101,9	103,4	101,8	102,6	79,1	88,7	83,8
Campania	99,0	96,0	97,5	99,0	96,0	97,5	88,1	84,3	86,2
Puglia	88,2	93,0	90,5	99,6	99,4	99,5	72,7	82,6	77,5
Basilicata	106,3	104,8	105,6	107,3	105,3	106,4	87,4	92,4	89,8
Calabria	93,4	94,0	93,7	101,2	100,9	101,1	79,5	87,6	83,5
Sicilia	91,4	92,0	91,7	96,4	97,0	96,7	68,9	78,8	73,8
Sardegna	101,8	105,7	103,7	101,8	105,7	103,7	60,9	78,1	69,3
Nord	86,7	91,0	88,8	98,0	98,4	98,2	64,4	77,0	70,5
Centro	97,5	98,2	97,9	102,4	101,7	102,1	76,6	83,9	80,1
Mezzogiorno	95,0	95,3	95,1	99,3	98,5	98,9	77,2	82,9	80,0
ITALIA	92,0	94,0	93,0	99,3	99,0	99,2	71,9	80,7	76,2

Fonte: Scuole secondarie di secondo grado statali e non statali (E); Ricostruzione intercensuaria della popolazione residente (E); Popolazione residente comunale per sesso, anno di nascita e stato civile (R)

(a) Il tasso di scolarità, calcolato come rapporto tra gli iscritti alla scuola secondaria di secondo grado e la popolazione di 14-18 anni, può assumere valori superiori a 100 per la presenza di ripetenze, anticipi di frequenza o di studenti residenti in altre regioni.

(b) Il tasso di partecipazione al sistema di istruzione e formazione viene calcolato rapportando il totale degli iscritti alla scuola secondaria superiore di II grado e ai Percorsi IFP (Istruzione e formazione professionale), alla popolazione 14-18 anni. Può assumere valori superiori a 100 per la presenza di ripetenze, anticipi di frequenza o di studenti residenti in altre regioni.

(c) I dati si riferiscono all'anno scolastico 2010/2011.

(d) Per l'a.s. 2011/2012 la popolazione di riferimento è di risultanza post-censuaria; per gli a.s. precedenti è stata ricostruita la popolazione intercensuaria.

Tavola 7 – Allievi iscritti ai percorsi triennali di istruzione e formazione professionale (Ifp) per sesso, tipo e percorso e regione – Anno formativo 2011-2012

REGIONI	Allievi iscritti			Tipo di Percorso		Allievi iscritti al I° anno			Totale
	Maschi	Femmine	Maschi e femmine	Istituzioni formative	Istituzioni scolastiche	Istituzioni formative	Istituzioni scolastiche		
							Sussidiarietà integrativa	Sussidiarietà complementare	
Piemonte	14.193	8.471	22.664	16.588	6.076	8.388	6.076	-	14.464
Valle D'Aosta/Vallée d'Aoste	476	112	588	103	485	103	185	34	322
Liguria	2.742	1.146	3.888	1.704	2.184	717	1.804	-	2.521
Lombardia	29.210	18.718	47.928	36.714	11.214	13.630	-	4.937	18.567
Trentino-Alto Adige/Südtirol	6.057	3.995	10.052	10.052	-	4.217	-	-	4.217
<i>Bozano/Bozen</i>	2.941	2.054	4.995	4.995	-	2.400	-	-	2.400
<i>Trento</i>	3.116	1.941	5.057	5.057	-	1.817	-	-	1.817
Veneto	12.050	7.858	19.908	19.238	670	7.038	-	670	7.708
Friuli-Venezia Giulia	2.546	1.783	4.329	3.629	700	1.436	79	210	1.725
Emilia-Romagna	11.308	6.320	17.628	7.704	9.924	-	8.333	-	8.333
Toscana	9.243	4.693	13.936	2.022	11.914	-	6.517	-	6.517
Umbria	1.231	778	2.009	399	1.610	-	1.610	-	1.610
Marche	3.963	2.476	6.439	216	6.223	38	3.247	-	3.285
Lazio	7.844	6.145	13.989	10.318	3.671	4.132	3.671	-	7.803
Abruzzo	1.655	828	2.483	502	1.981	127	1.981	-	2.108
Molise	47	66	113	113	-	59	-	-	59
Campania	11.528	-	11.528	-	11.528	-	11.528	-	11.528
Puglia	18.770	9.882	28.652	2.687	25.965	872	8.861	-	9.733
Basilicata	982	366	1.348	225	1.123	-	1.123	-	1.123
Calabria	6.154	4.115	10.269	2.691	7.578	600	2.475	-	3.075
Sicilia	13.917	9.952	23.869	10.304	13.565	4.553	9.931	-	14.484
Sardegna	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nord	78.582	48.403	126.985	95.732	31.253	35.529	16.477	5.851	57.857
Centro	22.281	14.092	36.373	12.955	23.418	4.170	15.045	-	19.215
Mezzogiorno	53.053	25.209	78.262	16.522	61.740	6.211	35.899	-	42.110
ITALIA	153.916	87.704	241.620	125.209	116.411	45.910	67.421	5.851	119.182

Fonte: Isfol

Le scuole paritarie attive nel territorio nazionale nell'anno scolastico 2012/2013 erano **13.847**, frequentate da 1.036.312 studenti.

Tabella 1 – Scuole paritarie per livello scolastico e regione_A.S. 2012/2013

Regione	scuola dell'infanzia	scuola primaria	scuola secondaria di I grado	scuola secondaria di II grado	Totale scuole
Piemonte	581	77	55	76	789
Valle d'Aosta	8	3	1	3	15
Lombardia	1.779	242	194	362	2.577
Trentino A.A.	163	11	14	24	212
Veneto	1.174	92	68	116	1.450
Friuli V.G.	182	22	11	20	235
Liguria	257	51	30	22	360
Emilia Romagn	823	75	43	53	994
Toscana	452	83	30	52	617
Umbria	95	10	5	12	122
Marche	118	17	8	28	171
Lazio	779	218	100	197	1.294
Abruzzo	126	19	10	60	215
Molise	34	2			36
Campania	1.207	352	53	303	1.915
Puglia	549	57	14	54	674
Basilicata	50	3		14	67
Calabria	420	30	11	39	500
Sicilia	878	126	39	240	1.283
Sardegna	265	22	6	28	321
Italia	9.940	1.512	692	1.703	13.847

Docenti

Nell'anno scolastico 2013-2014 i posti di Organico di fatto per il corpo docente ammontavano a 728.325, cui si aggiungevano altri 101.391 posti in organico per gli insegnanti di sostegno agli allievi disabili.

Studenti con cittadinanza straniera

Gli alunni con cittadinanza non italiana sul territorio nazionale si confermano come fenomeno strutturale nell'ambito delle scuole italiane: la ricostruzione dell'andamento storico delle presenze evidenzia un rapido e significativo incremento nelle iscrizioni degli alunni stranieri che, in un decennio, si sono quadruplicate. In particolare, si è passati dai 196.414 alunni dell'a.s. 2001/2002 (corrispondenti a un'incidenza percentuale del 2,2% sulla popolazione scolastica complessiva) ai 755.939 dell'a.s. 2011/2012 (8,4% sul totale degli alunni).

Tavola 8 – Alunni con cittadinanza non italiana nel sistema scolastico italiano. Serie storica.

A.s.	Alunni Cni	Infanzia	Primaria	Secondaria di I grado	Secondaria di II grado	Base 100 A.s. 2001/2002
2001/2002	196.414	39.445	84.122	45.253	27.594	100
2002/2003	239.808	48.072	100.939	55.907	34.890	122
2003/2004	307.141	59.500	123.814	71.447	52.380	151
2004/2005	370.803	74.348	147.633	84.989	63.833	188
2005/2006	431.211	84.058	165.951	98.150	83.052	213
2006/2007	501.420	94.712	190.803	113.076	102.829	240
2007/2008	574.133	111.044	217.716	126.396	118.977	282
2008/2009	629.360	125.092	234.206	140.050	130.012	317
2009/2010	673.800	135.840	244.457	150.279	143.224	344
2010/2011	710.263	144.628	254.653	157.559	153.423	367
2011/2012	755.939	156.701	268.671	166.043	164.524	397

Fonte: elaborazioni Ismu su dati Miur

Dall'analisi dell'andamento delle presenze nel decennio considerato si può osservare che la crescita del numero di alunni stranieri, soprattutto nelle scuole secondarie di primo grado e nelle scuole dell'infanzia, è avanzata con ritmi analoghi a quelli dell'intera popolazione scolastica straniera (con presenze quasi quadruplicate nel decennio considerato).

La crescita inferiore, invece, si è verificata nelle primarie, con presenze di alunni con cittadinanza non italiana che si sono triplicate tra il 2001/2002 e il 2011/2012, mentre il gruppo che è cresciuto di più nel tempo è quello gli studenti delle scuole secondarie di secondo grado: le presenze di stranieri si sono sestuplicate nel periodo 2001/2002- 2011/2012 in questo livello scolastico. Ciò non è dovuto solo al persistere di casi di giovani ricongiunti, ma avviene anche per effetto del completamento del ciclo scolastico da parte di coloro che erano entrati da piccoli nella scuola italiana.

E' da sottolineare una rilevante progressione nell'aumento delle iscrizioni di alunni nel decennio considerato e nei differenti ordini e gradi: l'incremento annuo è stato, in questo periodo, mediamente di 60-70mila unità. Negli ultimi anni, invece, si era assistito a un rallentamento della crescita degli iscritti; tuttavia, se nell'a.s. 2010/2011 l'incremento di alunni con cittadinanza non italiana si era quasi dimezzato attestandosi attorno alle 36.000 unità, nel 2011/2012 si è assistito a una ripresa della crescita (+45mila unità).

Nel decennio in questione, si confermava il “primato” storico della scuola primaria, da sempre l’ordine con il maggior numero di alunni con cittadinanza non italiana e l’incidenza percentuale superiore agli altri livelli scolastici. Nelle scuole primarie erano iscritti nel 2011/12 268.671 alunni stranieri, seguivano le scuole secondarie di primo grado con 166.043 allievi con cittadinanza non italiana, le secondarie di secondo grado con 164.524 studenti stranieri e, infine, le scuole dell’infanzia con 156.701 alunni. Considerando la distribuzione percentuale degli iscritti nei diversi ordini e gradi, nell’ultimo decennio il peso della scuola primaria è diminuito passando dal 42,8% al 35,5%, mentre l’aumento più significativo aveva riguardato le scuole secondarie di secondo grado: nell’a.s. 2001/2002 accoglievano il 14% degli studenti con cittadinanza non italiana, mentre nell’a.s. 2011/2012 ben il 21,8%. Nella scuola dell’infanzia e nella scuola secondaria di primo grado, invece, la percentuale di allievi stranieri era rimasta piuttosto stabile nel tempo: queste scuole accoglievano nell’ultimo anno scolastico considerato, rispettivamente, il 20,7% e il 22% degli stranieri presenti nel sistema scolastico italiano.

La percentuale di stranieri che sceglieva la scuola statale rimaneva maggiore di quella degli alunni italiani: nell’a.s. 2011/2012, l’89,8% degli stranieri e l’85,9% degli italiani frequentava le scuole statali, mentre il 10,2% degli stranieri e il 14,1% degli italiani frequentava le scuole non statali. Rispetto all’anno precedente, tuttavia, si assisteva a un lieve incremento nella scelta della scuola non statale sia per gli italiani sia per gli stranieri.

Nell’a.s. 2012/2013 gli alunni con cittadinanza straniera costituivano l’8,8% del totale (786.630 alunni).

Tavola 9 – Alunni con cittadinanza non italiana nel sistema scolastico italiano. Serie storica.

A.s.	Alunni Cni	Infanzia	Primaria	Secondaria di I grado	Secondaria di II grado	Base 100 A.s. 2001/2002
2001/2002	196.414	39.445	84.122	45.253	27.594	100
2002/2003	239.808	48.072	100.939	55.907	34.890	122
2003/2004	307.141	59.500	123.814	71.447	52.380	151
2004/2005	370.803	74.348	147.633	84.989	63.833	188
2005/2006	431.211	84.058	165.951	98.150	83.052	213
2006/2007	501.420	94.712	190.803	113.076	102.829	240
2007/2008	574.133	111.044	217.716	126.396	118.977	282
2008/2009	629.360	125.092	234.206	140.050	130.012	317
2009/2010	673.800	135.840	244.457	150.279	143.224	344
2010/2011	710.263	144.628	254.653	157.559	153.423	367
2011/2012	755.939	156.701	268.671	166.043	164.524	397
2012/2013	786.630	164.589	276.129	170.792	175.120	400

Fonte: elaborazioni Ismu su dati Miur

In particolare, questi rappresentavano il 9,8% del totale nella scuola primaria e nella scuola dell’infanzia, il 9,6% nella secondaria di primo grado e il 6,6% nella secondaria di secondo grado.

La scuola primaria accoglieva il maggior numero di iscritti con cittadinanza non italiana (276.129 alunni), seguita per la prima volta dalle scuole secondarie di secondo grado (175.120 studenti), dalle secondarie di primo grado (170.792 alunni) e dalle scuole dell’infanzia (164.589 alunni).

Nell’a.s. 2012/13 la distribuzione territoriale degli alunni con cittadinanza non italiana confermava la mappa delineatasi negli ultimi anni, con una disomogeneità dei contesti regionali e locali.

La regione con il numero più elevato di alunni con cittadinanza non italiana era la Lombardia (191.526 allievi, il 24,3% della popolazione scolastica con cittadinanza non italiana), seguita dal Veneto (91.867, l'11,7%), dall'Emilia Romagna (90.286, l'11,5%), dal Lazio (75.338, il 9,6%) e dal Piemonte (73.914, il 9,4%).

Nell'a.s. 2012/2013 gli alunni con cittadinanza non italiana nati in Italia erano 371.332 e rappresentavano il 47,2% sul totale degli alunni con cittadinanza non italiana. In cinque anni si è avuta una crescita progressiva di oltre dieci punti percentuali, dal 37% del 2008/2009 al 47,2% del 2012/13, a dimostrazione della rilevanza che stanno assumendo le "seconde generazioni".

La presenza di nati in Italia numericamente più rilevante si aveva nelle scuole primarie (164.050, pari al 59,4% degli alunni con cittadinanza non italiana), dove si registrava anche l'incremento maggiore rispetto all'anno precedente (+5,3%). Ma l'incidenza percentuale più alta si continuava a registrare nelle scuole dell'infanzia, dove il 79,9% degli iscritti con cittadinanza non italiana era nato in Italia (131.503 alunni).

Tavola 10 – Alunni con cittadinanza non italiana nati in Italia per ordine di scuola. Serie storica a.s. 2008/2009-2012/2013

Anni scolastici	Infanzia	Primaria	Secondaria di I grado	Secondaria di II grado	Tot.	Infanzia	Primaria	Secondaria di I grado	Secondaria di II grado	Tot.
2008/09	91.647	105.292	26.366	9.698	233.033	100	100	100	100	100
2009/10	101.642	118.733	30.795	12.462	263.632	111	113	117	129	113
2010/11	113.292	134.783	37.663	13.803	299.541	124	128	143	142	129
2011/12	125.956	145.278	46.280	16.770	334.284	137	138	176	173	144
2012/13	131.503	164.050	54.331	21.448	371.332	143	156	206	221	159

Fonte: elaborazioni Ismu su dati Miur

Alunni rom, sinti e camminanti

Il Comitato europeo dei diritti sociali aveva sollevato un caso di non conformità della situazione italiana alle disposizioni della Carta sul presente paragrafo in quanto riteneva che le misure adottate in Italia per migliorare l'accesso dei bambini Rom all'istruzione fossero insufficienti. In occasione della 125^a Sessione del Comitato dei Governativi la delegazione italiana aveva fornito verbalmente la seguente risposta.

“ L'Italia, attraverso il nuovo Governo che ha iniziato il proprio mandato il 17 novembre 2011, ha preso pienamente atto del problema dell'inclusione Rom, Sinti e Camminanti, decidendo di affrontare questa complessa questione, attraverso l'elaborazione di una Strategia che possa guidare nei prossimi anni, una concreta attività di inclusione dei Rom, Sinti e Camminanti (RSC).

Il Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'integrazione è stato, quindi, investito della responsabilità di costruire, di concerto con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'Interno, della Salute, dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e della Giustizia, una cabina di regia delle politiche dei prossimi anni, coinvolgendo le rappresentanze degli Enti regionali e locali, compresi i Sindaci delle grandi aree urbane e le stesse rappresentanze delle comunità Rom, Sinti e Camminanti presenti in Italia.

Si è dato, quindi, immediatamente, inizio ad un confronto serrato sulle metodologie, sulle priorità e sulle risorse. La cabina di regia così costituita guiderà il processo di integrazione nel tempo, verificando periodicamente i risultati raggiunti, integrando di volta in volta, le politiche scelte in base alle esperienze e ai bisogni che si manifesteranno.

L'azione, quindi, della cabina di regia, che si avvale come **punto di contatto nazionale** dell'**UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali)**, continuerà con regolarità nel tempo, prendendo in esame le esperienze passate e portando a completamento alcune iniziative già in corso, soprattutto in materia di *“housing”* e di *servizi di mediazione culturale e di contrasto alla dispersione scolastica*, integrandole, peraltro, con i contributi che sono stati già in parte forniti e che verranno progressivamente implementati dalla cabina di regia anche negli altri settori d'intervento.

Si formeranno, successivamente, sempre sotto la **guida politica uniforme** della Struttura di vertice, quattro **Tavoli** sugli specifici problemi dell'abitazione, dell'istruzione, del lavoro e della salute e, altresì, alcuni **Gruppi di lavoro** relativi all'**aggiornamento costante dei dati**, presupposto indispensabile per la scelta della politica di settore.

Con riferimento, in particolare, al problema che ci riguarda, quello sull'istruzione, rispetto al quale è stata evidenziata l'inadeguatezza delle misure adottate in Italia per migliorare l'accesso dei bambini Rom all'istruzione, si evidenzia che proprio uno dei principali obiettivi della Strategia Nazionale è quello dell'innalzamento dell'accesso e della partecipazione al sistema educativo nazionale e dei livelli di istruzione di giovani ed adulti, con particolare riferimento alle donne.

Va ricordato, a tale riguardo, che la materia dell'istruzione nell'ordinamento italiano, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione appartiene alla competenza ripartita tra Stato e Regioni, spettando al primo soltanto la definizione delle «norme generali».

Di conseguenza, ogni Regione, alla luce dell'autonomia scolastica ad essa attribuita, può disporre in materia, tenuto conto delle esigenze determinate dalla diffusione del fenomeno della presenza di alunni RSC nel proprio ambito territoriale.

Proprio l'esame del trend degli ultimi quattro anni della presenza degli alunni RSC nel sistema scolastico ha **confermato e rafforzato** l'urgenza di una Strategia nazionale di intervento che promuova l'accesso e l'inclusione.

Da tale esame è emerso, innanzitutto, che il numero di alunni RSC frequentanti la scuola secondaria di II grado negli anni 2010/2011 ha subito una riduzione rispetto a quattro anni prima (2007/2008).

Nonostante l'opera di penetrazione nei campi e di sensibilizzazione compiuta dalle associazioni di volontariato per il tramite di mediatori culturali e di personale specializzato, le comunità RSC mostrano ancora un atteggiamento non sempre coerente verso l'obbligo scolastico, la cui causa è da ricercare non solo nella storica diffidenza verso i “non Rom”, ma anche in ragioni di convenienza, individuabili nella possibilità che quei minori portino guadagno alle famiglie di appartenenza (si pensi alla pratica del *mengel* o accattonaggio, a cui ricorrono talune famiglie).

Il fortissimo **calo delle iscrizioni scolastiche** si registra già per la scuola secondaria di primo grado. Nelle comunità, a volte un bambino di soli 12 anni è considerato già un adulto, in grado di lavorare per produrre ricchezza, eventualmente di sposarsi, di procreare, così come una

bambina di pari età può essere concessa in matrimonio. Se tale consuetudine viene interrotta, o semplicemente messa in pericolo dalla necessità di dover frequentare la scuola, è chiaro come agli occhi di alcune famiglie sia messa a rischio una importante scelta di vita.

I livelli di **analfabetismo** nell'intera popolazione restano pertanto alti, con ripercussioni sull'inserimento in ogni ambito della realtà sociale.

E' chiaro che il successo di ogni intervento scolastico è strettamente correlato ad un più generalizzato coinvolgimento delle famiglie, alla disponibilità di lavoro e reddito da parte dei genitori, a minime condizioni abitative che rendano possibile per i minori, seguire gli impegni del dopo-scuola, nonché ad un clima di accoglienza e supporto da parte della scuola, delle famiglie e del territorio scolastico.

Di conseguenza gli obiettivi che la Strategia intende promuovere sono i seguenti.

Obiettivo specifico 1.1: “Favorire processi di **pre-scolarizzazione e di scolarizzazione** dei bambini rom e sinti, promuovendo l'accesso (le iscrizioni, la frequenza, i risultati) non **discriminatorio** alle scuole di ogni ordine e grado e contrastando l'abbandono scolastico dei minori Rom e Sinti e Camminanti nelle scuole primarie e secondarie”.

Per quanto riguarda la promozione della prescolarizzazione e scolarizzazione dei bambini Rom, Sinti e Camminanti, le linee di indirizzo della presente Strategia saranno quelle di:

- favorire il passaggio appena iniziato dalla scolarizzazione della primaria e secondaria di I grado alla secondaria di II grado, anche con forme di **alternanza scuola-lavoro** e modelli di **scuola della seconda opportunità**;
- affrontare lo specifico problema di genere favorendo il rientro in formazione delle giovanissime e delle **madri adolescenti**, con percorsi flessibili o con la frequenza nei CTP (Centri Territoriali Permanenti), per conseguire il diploma di terza media;
- **promuovere e diffondere** - anche con kit per gli insegnanti - forme di **auto rappresentazione**, in qualunque linguaggio, visivo, di scrittura, di testimonianza, di narrazione.
- **incrementare la formazione di docenti e dirigenti** e la diffusione delle buone pratiche, anche con la definizione di strategie e patti di territorio con gli Enti locali e protocolli di intesa con le Associazioni operanti nel campo, come quelli già promossi dal MIUR (Ministero dell'Istruzione) con l'Opera Nomadi, da ampliare ad altre federazioni Rom e Sinti e associazioni, ed una convenzione per la lotta all'analfabetismo avviata con l'UNLA (Unione Nazionale per la lotta contro l'Analfabetismo).

Obiettivo specifico 1.2: “Accrescere la partecipazione dei giovani RSC all'istruzione universitaria, ai percorsi di alta formazione e di formazione/lavoro, anche mediante l'accesso agli strumenti del prestito d'onore, delle borse di studio e di altre opportunità e agevolazioni previste dalla normativa vigente.

L'**inclusione finanziaria** è fattore ormai unanimemente riconosciuto come primario per il raggiungimento di una piena inclusione sociale. Per i giovani riveste grande importanza l'opportunità di accedere al credito bancario così da affrontare autonomamente il percorso formativo, e, successivamente, entrare nel mondo del lavoro.

Obiettivo specifico 1.3: “Favorire il confronto e la cooperazione tra **Istituzioni scolastiche, territorio extra-scolastico, famiglie e comunità RSC**”.

La valorizzazione delle buone pratiche delle scuole, il rilancio della presenza dei mediatori culturali e il sostegno all'azione degli insegnanti, di concerto con gli Enti locali e con le associazioni che operano sul territorio sono le condizioni del successo dell'azione formativa. Le azioni di rilancio della scolarizzazione RSC si devono praticare con metodi nuovi: quello della negoziazione e del coinvolgimento/informazione delle famiglie, con conseguente **co-progettazione tra comunità RSC, privato sociale ed Enti locali**.

Di questa azione sono strumenti operativi la predisposizione di protocolli di accoglienza e il coinvolgimento diretto delle famiglie, un vero e proprio patto con loro, laddove possibile. Tutto ciò si potrà ottenere anche con forme di sostegno economico ai genitori ed alle mamme giovani poveri che sono costanti nel sostenere la frequenza scolastica precoce dei figli (3-6 anni).

Chiaramente, informazioni specifiche sui risultati raggiunti in merito agli obiettivi sopra indicati non possono essere fornite prima di un lasso di tempo congruo, essendo ancora in fase embrionale l'implementazione della Strategia Nazionale.

In ogni modo informazioni più specifiche su misure, piani di azione e dati verranno fornite in modo più completo nel prossimo rapporto sull'articolo in esame. “

Nell'ambito degli impegni assunti dal governo italiano in sede nazionale, europea e internazionale per l'inclusione delle popolazioni rom, sinte e camminanti occorre annoverare il **Progetto sperimentale per l'inclusione e l'integrazione di bambini rom, sinti e camminanti**, che si colloca in un quadro ampio di obiettivi che coinvolgono il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed il Ministero dell'istruzione, l'università e la ricerca (Miur). Il progetto è stato varato all'inizio dell'anno scolastico 2013-2014. La proposta progettuale scaturisce dagli esiti positivi dei processi di confronto avviatisi all'interno del **Tavolo di coordinamento delle città riservatarie**, che negli ultimi anni ha favorito l'avvio di un percorso di approfondimento e discussione su temi specifici selezionati e lo scambio sulle buone pratiche. Il progetto ha come **finalità** quelle di:

- favorire processi di inclusione dei bambini e adolescenti RSC;
- promuovere la diffusione di buone prassi, valorizzando le esperienze locali, coerenti con gli obiettivi del percorso, già attivate sui territori aderenti e le progettualità realizzate nei Paesi europei;
- costruire una rete di collaborazione tra le Città riservatarie che aderiscono al progetto: **Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Reggio Calabria, Torino, Venezia**.

Il progetto si avvale di una struttura organizzata su più livelli e finalizzata a creare, contestualmente, una condivisione e una supervisione delle linee di progettazione generali a livello nazionale, attraverso la costituzione del **Comitato Scientifico** e della **Cabina di Regia Nazionale**, e di una rete di soggetti impegnati a livello locale a sostenere la definizione specifica

delle attività e la sua realizzazione, attraverso la costituzione dei **Tavoli locali** e di **Equipe Multidisciplinari**. I **referenti delle città riservatarie** svolgeranno una funzione chiave nella definizione e nella implementazione delle attività progettuali, in relazione al processo costitutivo del Tavolo Locale, dell'Equipe multidisciplinare e come figura di snodo con le istanze nazionali.

Il progetto prevede un'attività di lavoro centrata su due ambiti di vita dei bambini e adolescenti rom, sinti e camminanti:

1. la scuola
2. il campo/contesto abitativo.

Il lavoro nella scuola coinvolgerà non solo i bambini RSC, ma tutti i bambini presenti nella classe di progetto, e anche gli/le insegnanti, il/la dirigente scolastico/a, il personale ATA. Il lavoro nel campo è finalizzato a integrare gli obiettivi di sostegno scolastico con quelli volti alla promozione del benessere complessivo del bambino in relazione alla sua famiglia; le attività cercheranno quindi di rafforzare il lavoro realizzato a scuola anche con accompagnamenti individualizzati e di gruppo, nonché di favorire l'accesso ai servizi locali delle famiglie coinvolte. Le attività specifiche verranno promosse, dove possibile, nelle classi del **biennio per la scuola primaria** e del **primo anno per la scuola secondaria di primo grado**, allo scopo di operare fin dalla fase di inserimento dei bambini - momento cruciale del percorso dell'alunno - lavorando sul passaggio dalla scuola materna alla scuola primaria e dalla scuola primaria alla scuola secondaria di I grado.

Il sostegno al bambino vuole essere integrale e prevede, quindi, di affiancare al percorso di creazione di una scuola "accogliente" e cooperativa, quello di un supporto e di un coinvolgimento rivolto agli alunni RSC e alle loro famiglie anche nel loro contesto abitativo.

In particolare tali attività mireranno a promuovere:

- uno **scambio positivo e costruttivo tra le famiglie degli alunni RSC e la scuola**, facilitandone il coinvolgimento nei "tradizionali" momenti di interazione, quali la consegna delle pagelle, i colloqui individuali, le assemblee di classe ecc., ed eventualmente promuovendo spazi ideati ad hoc (eventi, feste, visite al campo, partecipazione a laboratori ecc.) di condivisione e confronto.
- un **sostegno individualizzato per gli alunni RSC**, laddove siano riscontrati delle difficoltà specifiche. Il sostegno, che verrà realizzato dagli operatori e verrà condiviso in maniera puntuale con gli insegnanti e le famiglie, intende migliorare l'andamento scolastico dell'alunno RSC attraverso un sostegno alla didattica e/o all'apprendimento della lingua e permettendo inoltre di individuare eventuali situazioni di criticità e/o conflittualità con il contesto, facilitandone un intervento positivo e risolutivo da parte della scuola.
- un **sostegno delle famiglie nell'accesso ai servizi**. L'intento di tale sostegno/percorso è quello di migliorare le pratiche di accoglimento dei servizi rispetto alle necessità e ai bisogni delle famiglie RSC e quello di promuovere un processo di miglioramento delle famiglie RSC nell'accesso ai servizi, verso una completa autonomia. L'operatore impegnato nel campo, sosterrà le famiglie dei bambini RSC, in particolare attraverso un'**attività sinergica con l'équipe multidisciplinare** per quanto riguarda l'accesso al servizio sanitario, all'assistenza sociale, all'ufficio immigrazione, al servizio dei trasporti ecc.

Il Ministero per l'Istruzione, l'Università e la Ricerca (Miur), oltre a collaborare con il Ministero del lavoro sul progetto sopra descritto, fin dal 2000 e grazie ai finanziamenti del Fondo Sociale Europeo (FSE) e del FESR, ha implementato numerosi Piani Operativi Nazionali al fine di contrastare il fenomeno della dispersione scolastica e di favorire l'inclusione sociale dei gruppi vulnerabili, fra i quali le comunità rom, sinte e camminanti. L'autorità di gestione per il PON 2007 – 2013 collaborava con il network nazionale per l'inclusione dei Rom. Nell'ambito del PON "Competenze per lo sviluppo" l'attenzione verso i Rom e la promozione di iniziative dirette alla loro inclusione si articola in più aree tematiche.

Nel periodo 2007 – 2013, per il comparto scuola vi erano due PON attivi: "Competenze per lo sviluppo" (finanziato con fondi FSE) e "Ambienti per l'apprendimento", finanziato con fondi FESR nelle regioni italiane della Campania, Calabria, Puglia e Sicilia.

Gli istituti scolastici potevano chiedere di partecipare al PON scuola in due modi: per mezzo dei cosiddetti "Bandi pluri-obiettivo" e "mono-obiettivo" o, in alternativa a questi ultimi, con le offerte formative dell'istituto che intendeva partecipare. Questi piani integrati consentivano la progettazione di diversi interventi da parte delle scuole, per esempio con l'affidamento di servizi o progetti da parte dell'autorità di gestione del PON.

Per quanto riguarda la partecipazione degli allievi Rom, i dati riportati sono i seguenti: in totale, per il PON 2007 – 2013 sono stati 213 gli studenti Rom che hanno partecipato ai programmi formativi. Di questi, 72 avevano un'età compresa fra i 9 e i 10 anni, mentre 29 erano fra gli 11 e i 13 anni, e 47 fra i 15 e i 16 anni.

In considerazione del breve tempo trascorso dall'adozione della Strategia Nazionale per l'inclusione delle popolazioni RSC, ancora in fase di perfezionamento a livello territoriale, non si è ancora in grado di valutarne gli effetti e la ricaduta in termini di aumento della frequenza scolastica dei bambini e dei ragazzi appartenenti alle predette comunità.

Secondo i dati in possesso del Miur, nell'anno scolastico **2012/2013** gli alunni RSC inseriti a scuola risultavano essere in totale **11.481**. Il numero degli iscritti sembrerebbe evidenziare come una parte piuttosto consistente di minori RSC non risulti essere iscritta a scuola, se si prende a riferimento la stima di più di 30.000 soggetti in obbligo di frequenza.

Un divario così ampio, tuttavia, può essere spiegato anche dalla presenza di altre variabili che potrebbero concorrere a determinare la scarsa frequenza, quali:

- problemi di rilevazione dovuti sia allo strumento utilizzato dal Miur sia al fatto che non sempre le famiglie RSC dichiarano la loro appartenenza alle comunità, per paura che i figli siano sottoposti a pregiudizi e a discriminazioni;
- fenomeni di denatalità che colpiscono le famiglie RSC, come in generale tutte le famiglie residenti in Italia che avrebbero di fatto abbassato le quote degli aventi diritto all'istruzione;
- stima sovradimensionata del target di riferimento riferibile ad anni precedenti la crisi economica che ha investito l'Italia e che sta allontanando fette sempre più ampie di popolazioni immigrate.

La scuola primaria riveste un ruolo importante e, distribuendosi su cinque anni, risulta accogliere il maggior numero dei bambini, come illustrato dalla tabella sottostante.

Sui sei anni considerati, sono le secondarie di primo e secondo grado a mostrare la maggior diminuzione degli iscritti con una percentuale rispettivamente di -5,6% e di -20,1% rispetto all'anno scolastico precedente.

Il calo riguarda la maggioranza delle regioni ma, considerando solo quelle con il più alto numero di iscritti sono l'Emilia Romagna (-26,2%) la Lombardia (in 5 anni -22%) e la Toscana (-13,5%) a detenerne il primato. Unico trend positivo degno di nota, anche se discontinuo negli anni, quello della regione Calabria.

Tavola 11 - Alunni rom, sinti e camminanti presenti nel sistema scolastico italiano per ordine di scuola. Serie storica A.s. 2007/2008-2012/2013

Anni scolastici	Infanzia	Primaria	Sec. I grado	Sec. II grado	Totale
2007/08	2.061	6.801	3.299	181	12.342
2008/09	2.171	7.005	3.467	195	12.838
2009/10	1.952	6.628	3.359	150	12.089
2010/11	2.054	6.764	3.401	158	12.377
2011/12	1.942	6.416	3.407	134	11.899
2012/13	1.906	6.253	3.215	107	11.481
Var % 2007/08-2012/13	-7,5	-8,1	-2,5	-40,9	-7,0
Var % 2011/12-2012/13	-1,9	-2,5	-5,6	-20,1	-3,5

Fonte: elaborazioni Ismu su dati Miur

Tavola 12 - Alunni rom, sinti e camminanti nel sistema scolastico italiano per regioni di maggiore frequenza. Serie storica A.s. 2007/2008-2012/2013

Anni scolastici	Lazio	Lombardia	Piemonte	Calabria	Emilia Romagna	Toscana
2008/09	2.285	2.006	1.235	1.018	991	865
2009/10	2.375	1.866	1.197	1.097	796	779
2010/11	2.443	1.943	1.259	1.165	799	766
2011/12	2.277	1.727	1.316	954	760	745
2012/13	2.091	1.564	1.259	1.046	731	748
Var % 2008/09-2012/13	-8,5	-22,0	1,9	2,8	-26,2	-13,5
Var % 2011/12-2012/13	-8,2	-9,4	-4,3	9,6	-3,8	0,4

Fonte: elaborazioni Ismu su dati Miur

Come sopra accennato, la partecipazione scolastica dei minori RSC varia da regione a regione.

Tale variabilità è spiegabile non solo con la numerosità della popolazione RSC residente e l'estensione di ciascun territorio, ma anche con le politiche locali e con la capacità dei territori di supportare i percorsi di inclusione scolastica.

Tavola 13 - Alunni rom, sinti e camminanti nelle regioni italiane per ordine di scuola in valori assoluti A.s. 2012/2013

<i>Regione</i>	<i>Infanzia</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secondaria di I grado</i>	<i>Secondaria di II grado</i>	<i>Totale</i>
Piemonte	181	705	369	4	1259
Lombardia	213	864	482	5	1564
Trentino A.A.	31	169	109	3	312
Veneto	81	552	336	12	981
Friuli V.G.	19	97	48	0	164
Liguria	40	59	46	1	146
Emilia Romagna	74	381	260	18	731
Toscana	116	379	236	17	748
Umbria	7	5	9	0	21
Marche	41	25	17	0	83
Lazio	438	1098	532	23	2091
Abruzzo	82	151	86	0	319
Molise	34	71	14	0	119
Campania	88	234	176	2	500
Puglia	77	135	71	3	286
Basilicata	0	1	1	0	2
Calabria	272	549	213	12	1046
Sicilia	59	591	107	2	759
Sardegna	53	187	103	7	350
Totale	1906	6253	3215	107	11481

Fonte: elaborazioni Ismu su dati Miur

Minoranze linguistiche

Come indicato nel precedente rapporto, il diritto all'apprendimento della lingua minoritaria è garantito nel nostro Paese a tutti gli appartenenti alle minoranze linguistiche. Fondamentale a questo riguardo è l'art. 4 della legge 482/99 secondo cui nelle scuole materne dei comuni dove sono presenti i gruppi minoritari, accanto all'uso della lingua italiana, viene previsto anche l'uso della lingua di minoranza per lo svolgimento di attività educative, mentre nelle scuole elementari e in quelle secondarie di primo grado è stabilito l'uso anche della lingua minoritaria come strumento d'insegnamento.

Al fine di assicurare l'apprendimento della lingua della minoranza le istituzioni scolastiche, nell'esercizio dell'autonomia organizzativa e didattica, stabiliscono le modalità di svolgimento delle attività di insegnamento della lingua e delle tradizioni locali, anche sulla base delle richieste dei genitori degli alunni, che, al momento della pre-iscrizione, comunicano se intendono avvalersi, per i propri figli, dell'insegnamento della lingua della minoranza.

Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha promosso e supportato le iniziative progettuali elaborate dalle scuole, incentivando la collaborazione tra reti di scuole. A tal fine, negli anni 2011 e 2013 sono stati pubblicati i Piani di intervento e di finanziamento per la realizzazione di progetti nazionali e locali nel campo dello studio delle lingue e delle tradizioni culturali appartenenti ad una minoranza linguistica, con l'invito ai dirigenti scolastici degli istituti del primo ciclo situati in "ambiti territoriali e sub-comunali delimitati in cui si applicano le disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche storiche" a presentare percorsi progettuali in rete per i bienni 2011/13 e 2013/2015.

Per il biennio 2011/13⁵ sono stati finanziati i progetti proposti da 17 reti di scuole, per un totale di euro 347.099, mentre per il biennio 2013/15 sono stati finanziati i progetti proposti da 19 reti di scuole, per un totale di euro 187.737.

Valutazione del sistema educativo

Nel precedente rapporto del governo italiano si era illustrato il sistema di valutazione dell'istruzione e l'istituzione, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 286/2004, del *Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione* con l'obiettivo di migliorarne la qualità. All'*Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione (INVALSI)* veniva affidato il compito di effettuare verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze e le abilità degli studenti nonché sulla qualità complessiva dell'offerta formativa delle istituzioni scolastiche e formative. Come noto, gli ambiti coinvolti nella valutazione, scelti peraltro per la loro valenza trasversale e non esclusivamente disciplinare, sono l'italiano e la matematica. I gradi rappresentati sono la II e la V primaria, la I e la III secondaria di primo grado (nel cui caso la prova è parte dell'esame conclusivo del I ciclo d'istruzione, ove pesa tra un sesto e un settimo, in ragione del numero delle valutazioni attribuite alle lingue straniere, e con un voto che può variare tra il 4 e il 10), e la II secondaria di secondo grado.

Al termine dell'a.s. **2012-2013**, l'INVALSI ha realizzato la rilevazione degli apprendimenti degli studenti nelle classi II e V della scuola primaria, nella classe I e III (Prova nazionale) della scuola secondaria di primo grado e della classe II della scuola secondaria di secondo grado, mediante prove oggettive standardizzate.

Complessivamente sono state coinvolte circa **13.232** scuole, **141.784** classi e **2.862.759** studenti.

Come per le rilevazioni precedenti è stato individuato un campione di scuole, statisticamente rappresentativo. Il campionamento è stato effettuato su base regionale, coinvolgendo complessivamente 9.047 classi e 189.493 studenti.

I risultati 2013 desumibili per il campione è molto in linea con quanto già emerso nelle rilevazioni precedenti. Le regioni del Mezzogiorno ottengono in generale risultati peggiori.

Il ritardo del Mezzogiorno, già presente ai gradi iniziali, tende in generale ad ampliarsi lungo il percorso degli studi. Anche le regioni del Centro denotano un certo peggioramento della propria posizione relativa nel passaggio dalla scuola secondaria di primo grado a quella di secondo grado.

In seconda superiore gli studenti del Nord-Ovest e del Nord-Est appaiono in vantaggio di una decina di punti rispetto al Centro, di circa 20-30 punti rispetto alle due macro-aree meridionali. Il quadro delle differenze regionali è peraltro piuttosto variegato: nel Mezzogiorno vanno meglio alcune regioni (Abruzzo, Molise, Puglia e Basilicata) e anche nelle restanti aree vi sono differenze: pur con differenziazioni a seconda della materia e dei gradi scolastici, emergono maggiormente la Provincia Autonoma di Trento, il Friuli, il Veneto, le Marche e il Piemonte.

⁵ IV Rapporto dell'Italia sull'attuazione della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali – Anno 2014

Le regioni meridionali denotano inoltre anche una maggiore variabilità interna dei propri risultati e, specie nei primi due segmenti (il primario e il secondario di I grado), questa maggiore variabilità interna si associa ad una maggiore quota di variabilità tra scuole e tra classi della stessa scuola.

Più in generale, si evidenzia come la differenziazione tra scuole tenda moderatamente a crescere da un livello scolastico al successivo. Tale aumento è per molti versi insito nelle regole del sistema nel passaggio dalla scuola secondaria di primo grado a quella di secondo grado - che prevedono una canalizzazione di quest'ultimo - meno scontato nel caso del passaggio tra la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado.

Scuola in ospedale ed istruzione domiciliare

Come indicato nei precedenti rapporti, la "Scuola in Ospedale" garantisce il diritto all'istruzione ai bambini e ai ragazzi ricoverati; il Servizio d'istruzione domiciliare ai minori colpiti da gravi patologie. Per l'anno scolastico 2011/2012 le risorse finanziarie impiegate per la Scuola in Ospedale e il Servizio d'istruzione domiciliare sono state pari a 2.820.000 euro e ne hanno potuto usufruire 78.407 alunni, di cui 4.564 stranieri e 3.113 disabili. Nell'anno scolastico 2012/2013 invece le risorse assegnate erano pari a 2.820.700 euro.

Progetti relativi alle scuole delle aree a rischio

Per l'a.s. 2013/2014 il Miur ha coinvolto nei progetti relativi alle scuole collocate nelle aree a rischio, con forte processo immigratorio e contro la dispersione scolastica 12.148 istituti, per un totale di circa 63.000 progetti, 813.000 alunni coinvolti e 23.000 docenti.

Il totale dei finanziamenti è di 29.730.000 euro. Percentuale maggiore in Campania, seguita dalla Sicilia e dalla Lombardia.

Libri di testo

Si conferma quanto indicato nei precedenti rapporti del governo italiano sul presente articolo circa il sistema di adozione dei libri di testo scolastici, ricordando che ai sensi dell'art. 156 del decreto legislativo 297/94, i libri di testo nella scuola primaria statale sono gratuiti e forniti direttamente dai Comuni.

Per quanto concerne, invece, la scuola primaria paritaria valgono le indicazioni contenute nel Decreto del Ministero dell'Istruzione del 11/05/2012, che fissava il prezzo complessivo della dotazione libraria per la scuola primaria nell'A.S. **2012/2013** in € 147,20, così ripartiti:

€ 19,15 per la I classe

€ 18,75 per la II classe

€ 26,00 per la III classe

€ 41,25 per la IV classe

€ 42,05 per la V classe.

Nel medesimo anno scolastico il prezzo massimo complessivo dell'intera dotazione libraria necessaria per lo studio delle discipline di ogni annualità della scuola secondaria di primo grado, da assumere quale limite all'interno del quale i docenti sono tenuti ad operare le proprie scelte, è stato così individuato:

1^ media € 294,00 2^ media € 117,00 3^ media € 132,00

Al fine di contenere i costi di acquisto dei libri scolastici, l'articolo 15 della legge n. 133/2008, *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"*, ha disposto che a partire dall'anno scolastico 2011-2012 **il collegio dei docenti adotti esclusivamente libri utilizzabili nelle versioni on line scaricabili da internet o mista**. Le adozioni dei nuovi testi in forma mista (parte cartacea e parte in formato digitale) o direttamente scaricabili da internet sono iniziate a partire dall'a.s. 2012/2013.

Nella tabella sottostante sono indicati gli importi massimi di spesa per l'intera dotazione di libri di testo delle varie discipline di ciascuna annualità della scuola secondaria superiore, distinti a seconda della tipologia di scuola e del tipo di ordinamento (vecchio o nuovo), per l'anno scolastico 2012/2013.

Tabella 2 – Importi massimi dotazione libraria scuola secondaria II grado – classi a nuovo ordinamento - A.S. 2012/2013

Tipologia di scuola	I anno	II anno	III anno	IV anno	V anno
Liceo Classico	335,00	193,00	382,00	315,00	335,00
Liceo Scientifico	320,00	223,00	320,00	288,00	310,00
Liceo Scientifico – opzione scienze applicate *	304,00	208,00	320,00	-	-
Liceo Artistico	274,00	183,00	258,00	196,00	206,00
Liceo Scienze umane*	320,00	183,00	310,00	-	-
Liceo Scienze umane – opzione economico sociale*	320,00	183,00	310,00	-	-
Liceo Linguistico*	335,00	193,00	310,00	-	-
Liceo Musicale e coreutico sez. musicale*	284,00	183,00	304,00	-	-

Liceo Musicale e coreutico sez. coreutica*	264,00	163,00	304,00	-	-
Ist. Tecnico settore economico*	304,00	208,00	288,00	-	
Ist. Tecnico settore tecnologico*	320,00	223,00	310,00	-	-
Ist. Prof.le servizi agricoltura*	274,00	163,00	206,00	-	-
Ist. Prof.le Servizi Socio-sanitari*	269,00	152,00	203,00	-	-
Ist. Prof.le enogastronomia e ospitalità alberghiera	299,00	162,00	198,00	221	134
Ist. Prof.le servizi commerciali	254,00	162,00	226,00	-	-
Ist. Prof.le settore industria e artigianato	254,00	147,00	167,00	-	-
Ist. Prof.le manutenzione e assistenza tecnica	244,00	142,00	167,00	-	-

Fonte : MIUR *nuovo ordinamento. Per le classi quarte e quinte gli importi dei libri di testo sono contenuti nelle tabelle relative alle tipologie scolastiche secondo il vecchio ordinamento.

Tasse scolastiche

Per quanto concerne le tasse scolastiche, la circolare del Ministero dell'Istruzione n.7/2012 ha previsto che, per l'anno scolastico 2012/13, saranno esonerate dal pagamento quelle famiglie che rientreranno nei seguenti parametri:

nuclei familiari formati dal seguente numero di persone	limite massimo di reddito per l'anno scolastico 2011-2012 riferito all'anno d'imposta 2010	rivalutazione in ragione del 1,5% con arrotondamento all'unità di euro superiore	Limite massimo di reddito espresso in euro per l'a.s. 2012-2013 riferito all'anno d'imposta 2011
1	5.020,00	euro 76,00	euro 5.096,00
2	8.327,00	euro 125,00	euro 8.452,00
3	10.703,00	euro 161,00	euro 10.864,00
4	12.782,00	euro 192,00	euro 12.974,00
5	14.860,00	euro 223,00	euro 15.083,00
6	16.842,00	euro 253,00	euro 17.095,00
7 e oltre	18.819,00	euro 283,00	euro 19.102,00

I limiti massimi di reddito per l'anno scolastico 2012/13, ai fini dell'esenzione dalle tasse scolastiche, sono stati rivalutati dell'1,5% in ragione del tasso di inflazione annuo programmato.

Si conferma quanto riportato nel precedente rapporto circa l'esenzione dal pagamento delle tasse scolastiche degli alunni della scuola dell'obbligo (la durata dell'istruzione obbligatoria è di 10 anni). Le scuole possono proporre alle famiglie solo la corresponsione di un contributo volontario per attività extracurricolari non vincolante ai fini del perfezionamento amministrativo dell'iscrizione. Tale contributo è stabilito in via autonoma da ogni singolo istituto scolastico.

Dispersione scolastica

Un ulteriore impulso al contrasto del fenomeno dell'abbandono scolastico si è avuto ad opera della legge n. 221/2012 ("misure urgenti per la crescita del Paese") che impone un'accelerazione al processo di integrazione delle anagrafi, aprendo l'Anagrafe Nazionale degli Studenti presso il MIUR all'accesso da parte delle Regioni e degli Enti locali. Resta invece in via di completamento l'integrazione dell'Anagrafe MIUR con le anagrafi regionali e comunali contenenti i percorsi di istruzione e formazione professionale e di apprendistato. A partire dall' a.s.2011/2012 è stato effettuato un primo studio del fenomeno dell'abbandono scolastico utilizzando i dati presenti nell'Anagrafe Nazionale degli Studenti. Come noto, l'Anagrafe è uno strumento che raccoglie, relativamente alla popolazione scolastica, le informazioni anagrafiche (nome, cognome, codice fiscale, data di nascita, comune o stato estero di nascita, sesso, cittadinanza, comune di residenza, età del I anno di frequenza nel caso di alunni stranieri), e assegna un identificativo univoco che seguirà l'alunno per tutto il suo percorso scolastico; raccoglie, inoltre i dati che riguardano la frequenza scolastica (mobilità, tipo di indirizzo di studio, frequenza di un percorso sperimentale IFP, iscrizione formazione lavoro, la tipologia di qualifica conseguita...), dati sugli esiti finali degli esami di Stato (giudizio d'ammissione, punteggi di tutte le prove scritte e orali, il voto finale e le scelte per il proseguimento dell'obbligo nell'istruzione o nella formazione professionale, bonus, lodi, assenze).

Con riferimento alla valutazione, sono rilevati anche i dati degli scrutini intermedi e degli scrutini finali. La rilevazione di queste informazioni costituisce un indispensabile elemento di conoscenza utile ad orientare possibili iniziative a sostegno e di supporto delle scuole.

L'Anagrafe Nazionale degli Studenti ha raggiunto ormai un grado di completezza pressoché totale, rappresentando una banca dati contenente oltre 7 milioni di posizioni e costituisce un efficace strumento di contrasto alla dispersione scolastica fino al compimento dei 14 anni, età dalla quale è possibile intraprendere il percorso dell'istruzione e formazione professionale regionale, in luogo della prosecuzione degli studi nel sistema nazionale di istruzione.

Questa banca dati consente di contrastare efficacemente gli abbandoni precoci in quanto le istituzioni scolastiche, sia statali che paritarie, sono tenute ad aggiornare in tempo reale la frequenza ovvero l'abbandono di ogni singolo alunno.

Con riferimento alla comunicazione dell'interruzione di frequenza, la scuola evidenzia anche la relativa motivazione (trasferimento all'estero, trasferimento ad altra scuola, passaggio al sistema dell'istruzione e formazione professionale, istruzione parentale). Nel caso in cui l'interruzione non

sia oggetto di una formale comunicazione da parte dell'alunno o della famiglia, si concretizza il "rischio di abbandono scolastico".

L'Anagrafe Nazionale degli Studenti mette in luce che, per l'intero sistema nazionale di istruzione, nell'a.s. 2011/2012 il numero di alunni "a rischio di abbandono" risultava pari a 3.409 unità per la scuola secondaria di I grado (0,2% degli alunni iscritti a settembre) e a 31.397 unità per la scuola secondaria di II grado (1,2% degli alunni iscritti).

Nella secondaria di I grado, gli alunni "a rischio di abbandono" erano prevalentemente iscritti al secondo e al terzo anno; il fenomeno è più evidente nella scuola secondaria di secondo grado in cui l'abbandono interessa prevalentemente il terzo e quarto anno di corso. Un discorso a parte meritano i corsi serali degli istituti secondari di secondo grado (prevalentemente istituti tecnici e professionali), frequentati quasi esclusivamente da studenti lavoratori i cui tassi di abbandono risultano estremamente elevati.

Tavola 14 - Alunni a rischio di abbandono per ordine scuola e anno di corso (% iscritti) A.s. 2011/2012

	Alunni a rischio di abbandono		Iscritti a settembre
	v.a.	per 100 iscritti	
Sec. I grado	3.409	0,2	1.716.549
I anno	747	0,1	570.837
II anno	1.116	0,2	577.010
III anno	1.546	0,3	568.702
Sec. II grado	31.397	1,2	2.523.719
I anno	6.732	1,2	578.804
II anno	4.635	0,9	510.373
III anno	7.050	1,4	508.433
IV anno	8.246	1,8	466.752
V anno	4.734	1,0	459.357
di cui serali	4.520	7,5	60.583
I anno	523	9,0	5.800
II anno	309	7,1	4.347
III anno	1.543	8,8	17.441
IV anno	1.151	8,1	14.274
V anno	994	5,3	18.721

Fonte: MIUR - D.G. per gli Studi, la Statistica e i Sistemi Informativi - Servizio Statistico

Dal punto di vista geografico, il "rischio di abbandono" è prevalentemente diffuso nelle aree del Mezzogiorno, in cui sono maggiormente diffuse situazioni di disagio economico e sociale. La distribuzione regionale individua, per la scuola secondaria di I grado, nella Sicilia (con lo 0,47% degli iscritti), nella Sardegna (con lo 0,41%) e nella Campania (con lo 0,36%) le regioni dove il fenomeno dell'abbandono scolastico è più evidente, seguite dalla Puglia (0,29%) e dalla Calabria (0,19%). Analogamente nella scuola secondaria di II grado elevate percentuali di alunni "a rischio

di abbandono” sono presenti nelle regioni meridionali, prime fra tutte la Sardegna (con il 2,64% degli iscritti a inizio anno), seguita dalla Sicilia (con l’1,6%) e dalla Campania (con l’1,36%). Non di minor conto sono da considerarsi le situazioni di dispersione scolastica presenti in aree del territorio nazionale maggiormente sviluppate. In regioni caratterizzate da un mercato del lavoro ad ingresso più facile e in cerca di mano d’opera anche meno qualificata, una larga parte della popolazione giovanile, con scarso rendimento scolastico, trova allettante la prospettiva di rinunciare alla conclusione del proprio percorso di studi per entrare prematuramente nel mondo del lavoro. Questo fenomeno è particolarmente evidente nella scuola secondaria di II grado: si distinguono la Liguria con una percentuale di alunni “a rischio di abbandono” pari all’1,8%, la Toscana con un tasso dell’1,5% e le Marche con l’1,4%.

Il fenomeno della dispersione scolastica incide diversamente sulla popolazione studentesca maschile rispetto a quella femminile. Nella scuola secondaria di I grado, se nella media nazionale la quota di alunni “a rischio di abbandono” è pari allo 0,2%, la percentuale di alunni maschi è pari allo 0,24% contro lo 0,16% delle loro colleghe donne. Nella scuola secondaria di II grado la quota di alunni maschi “a rischio di abbandono” è pari all’1,47%, contro l’1% delle studentesse (con una media del 1,24%).

Se analizzato per fasce di età, il fenomeno della dispersione scolastica assume dimensioni molto diverse. Nella scuola secondaria di I grado, il 17,6% degli alunni a rischio di abbandono ha un’età inferiore ai 14 anni, il 43,7% un’età compresa tra i 14 e i 16 anni, il 34,3% è tra i 16 e i 18 anni e il 4,4% è sopra i 18 anni. In definitiva, relativamente alla scuola secondaria di I grado, se la percentuale degli alunni “a rischio di abbandono” sugli iscritti a settembre è dello 0,2%, essa cala allo 0,12% considerando solo gli alunni in età dell’obbligo scolastico e d’istruzione.

Quanto alla scuola secondaria di II grado, la composizione percentuale per età mostra che appena lo 0,1% degli alunni “a rischio di abbandono” ha meno di 14 anni, il 6,1% ha un’età compresa tra 14 e 16 anni, il 28,8% è tra i 16 e i 18 anni e ben il 65% ha raggiunto la maggiore età. Analizzando la percentuale degli alunni “a rischio di abbandono” sugli iscritti a settembre si osserva come la quota dell’1,24%, calcolata considerando gli alunni di tutte le età, scende allo 0,24% nell’ambito dell’età dell’obbligo, ossia considerando gli alunni fino ai 16 anni di età.

I principali interventi di carattere generale contro l’abbandono scolastico negli ultimi anni sono stati realizzati con i Piani Operativi Nazionali (PON) del Fondo Sociale Europeo. Nel periodo 2007-2013, nell’ambito del PON – Obiettivo specifico F – *Promuovere il successo scolastico, le pari opportunità e l’inclusione sociale* – sono stati investiti 270 milioni di euro (5.700 progetti, 450.000 partecipazioni) per le 4 Regioni dell’Area Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia). Nell’ambito del Piano di Azione Coesione – Priorità Istruzione – dal 2012 è in svolgimento l’AZIONE 3 recante *“Realizzazione di prototipi di azione educativa in aree di grave esclusione sociale e culturale”*, dedicata al recupero dei soggetti in difficoltà (42,9 milioni di euro). La prima tranche del programma ha interessato 30 province e quasi 400 istituti di scuola secondaria di I e II grado. Gli interventi sono finalizzati alla promozione di “esperienze positive di prevenzione e contrasto della dispersione scolastica e formativa, che potranno essere diffusi come modello di intervento per tutte le istituzioni scolastiche”.

