

## **ARTICOLO 17**

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

## §.1

Il quadro normativo di riferimento, illustrato nei precedenti rapporti, non ha subito modifiche.

*In risposta alla richiesta del Comitato europeo dei diritti sociali (Conclusioni 2007) di conoscere l'età minima in cui uomini e donne possono contrarre legalmente matrimonio, si fa presente quanto segue.*

In Italia è possibile contrarre matrimonio solo a condizione che entrambi gli sposi abbiano raggiunto la maggiore età, secondo quanto stabilito dall'art. 84 del Codice civile. In via del tutto eccezionale, il minore che abbia compiuto sedici anni può essere autorizzato dal tribunale a contrarre matrimonio, previo accertamento della sua maturità psico-fisica e della fondatezza delle ragioni addotte, sentiti il pubblico ministero, i genitori o il tutore. L'autorizzazione deve essere comunicata al pubblico ministero, agli sposi, ai genitori o al tutore e contro la stessa può essere proposto reclamo, con ricorso alla corte d'appello, nel termine perentorio di dieci giorni dalla comunicazione. Il minore può essere assistito da un curatore speciale nella stipulazione delle convenzioni matrimoniali se richiesto dalle circostanze.

## **ISTRUZIONE**

Nel corso del periodo preso ad esame per il presente rapporto il sistema di istruzione nazionale è stato interessato da una riforma degli ordinamenti che ha riguardato tutti gli ordini della scuola. In una prima fase, coincidente con il periodo 2003-2005, è stata definita la riforma della scuola dell'infanzia e del primo ciclo dell'istruzione, attuata gradualmente negli anni successivi. Nel 2008 gli obiettivi ed i criteri di attuazione della riforma del sistema di istruzione sono stati definiti da apposite leggi (legge n. 133/2008 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", articolo 64 "Disposizioni in materia di organizzazione scolastica"; legge 169/2008 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° settembre 2008, n.137, recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università"). All'inizio dell'anno scolastico 2009-2010 erano in vigore i seguenti Regolamenti, riguardanti:

- la razionalizzazione della rete scolastica (DPR 81/2009<sup>1</sup>)
- il riordino della scuola dell'infanzia e del primo ciclo (DPR 81/2009)
- il coordinamento delle norme per la valutazione degli alunni (DPR 122/2009<sup>2</sup>).

### **Scuola dell'infanzia**

La scuola dell'infanzia è aperta a tutti i bambini italiani e stranieri che abbiano un'età compresa fra i tre e i cinque anni compiuti entro il 31 dicembre di ciascun anno. Ha durata triennale e non è obbligatoria. Secondo la previsione del DPR 81/2009, possono iscriversi alla scuola dell'infanzia anche i bambini che compiono i tre anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento. Tale possibilità è, comunque, subordinata alle seguenti condizioni:

- a) disponibilità dei posti;
- b) accertamento dell'avvenuto esaurimento di eventuali liste di attesa;
- c) disponibilità di locali e dotazioni idonei sotto il profilo dell'agibilità e funzionalità, tali da rispondere alle diverse esigenze dei bambini di età inferiore ai tre anni;
- d) valutazione pedagogica e didattica, da parte del collegio docenti, dei tempi e delle modalità dell'accoglienza.

L'orario di funzionamento della scuola dell'infanzia è stabilito in 40 ore settimanali, con possibilità di estensione fino a 50 ore. Le famiglie possono anche richiedere un tempo scuola ridotto, limitato alla sola fascia del mattino, per complessive 25 ore settimanali.

Relativamente al numero degli asili nido ed alla loro utenza, si rinvia ai rapporti sugli articoli 16 e 27.

### **Primo ciclo**

Il primo ciclo dell'istruzione si articola in due percorsi scolastici consecutivi e obbligatori:

1. la scuola primaria, della durata di cinque anni;

---

<sup>1</sup> "Norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133"

<sup>2</sup> "Regolamento recante coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli alunni e ulteriori modalità applicative in materia, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169"

## 2. la scuola secondaria di primo grado, della durata di tre anni.

La frequenza della scuola primaria è obbligatoria per tutti i ragazzi italiani e stranieri che abbiano compiuto sei anni di età entro il 31 dicembre dell'anno scolastico di riferimento. L'iscrizione è facoltativa per chi compie sei anni entro il 30 aprile dell'anno successivo. L'orario settimanale delle lezioni nella scuola primaria può variare in base alla prevalenza delle scelte delle famiglie da 24 a 27 ore (tempo normale), estendendosi anche fino a 30 ore settimanali. In alternativa a tali orari, le famiglie, in base alla disponibilità dei posti e dei servizi attivati, possono chiedere il tempo pieno di 40 ore settimanali. A partire dall'A.S. 2009/2010, nelle classi con orario normale, inferiore alle 30 ore settimanali, è stato introdotto il docente unico di riferimento con orari di insegnamento prevalente e con compiti di coordinamento.

Anche la frequenza della scuola secondaria di primo grado è obbligatoria per tutti i ragazzi, italiani e stranieri, che abbiano concluso il percorso della scuola primaria. Il primo ciclo di istruzione si conclude con un esame di Stato, il cui superamento costituisce titolo di accesso al secondo ciclo. L'orario settimanale delle lezioni nella scuola secondaria di primo grado, organizzato per discipline, è pari a 30 ore. Sulla base delle disponibilità dei posti e dei servizi attivati, possono essere organizzate classi a tempo prolungato, articolate in 36 ore settimanali con due o tre rientri pomeridiani, che prevedano lo svolgimento di attività didattiche. Inoltre, su richiesta delle famiglie, il tempo prolungato può essere esteso a 40 ore.

Con il DPR 122/09 sono stati introdotti nuovi criteri per la certificazione delle competenze degli studenti e la valutazione, periodica e finale, degli apprendimenti per ogni ciclo dell'istruzione. In particolare, le competenze acquisite dagli studenti vengono certificate da un voto numerico che verrà riportato in lettere sul documento di valutazione. Altro aspetto rilevante del Regolamento riguarda le varie fasi della valutazione degli apprendimenti. Nella scuola primaria la valutazione viene effettuata dal docente unico o collegialmente dai docenti contitolari della classe mentre nella scuola secondaria di primo grado è affidata al consiglio di classe, presieduto dal dirigente scolastico o da un suo delegato, con deliberazione assunta, ove necessario, a maggioranza. Per quanto concerne, invece, la scuola superiore di secondo grado la valutazione del comportamento, espressa con voto numerico, concorre alla determinazione dei crediti scolastici e dei punteggi utili per beneficiare delle provvidenze in materia di diritto allo studio. Inoltre, sono da considerarsi parte integrante degli iter formativi i periodi di apprendimento mediante esperienze di lavoro così come previsto nei percorsi di alternanza scuola-lavoro. Per gli alunni con difficoltà specifiche di apprendimento (dislessia, discalculia, disgrafismo) adeguatamente

certificate, la valutazione e la verifica degli apprendimenti devono tenere conto delle specifiche situazioni soggettive di tali alunni. Pertanto, sia nello svolgimento dell'attività didattica sia in sede di prove d'esame, le scuole devono *"adottare adeguati strumenti metodologico - didattici compensativi e dispensativi"* (art. 10).

### **Il sistema scolastico italiano**

Il sistema pubblico di istruzione nazionale è costituito da scuole statali e paritarie. Le scuole statali, gestite dallo Stato, rappresentavano nell'A.S. 2007/2008 il 72,4% delle scuole, con una platea di iscritti pari, complessivamente, all'86,1% degli alunni. Il settore scolastico con il maggior numero di scuole statali è la secondaria di I grado che raggiunge l'89,1% del totale ed accoglie il 94% degli alunni del settore; per contro è la scuola dell'infanzia ad avere il minor numero di scuole statali (54,9%), con poco più del 58% dei bambini accolti. Nel Sud e nelle Isole si osservava la maggiore concentrazione di scuole statali e di alunni che le frequentavano.

Le scuole non statali, secondo la legge 3 febbraio 2006, n. 27, si riconducono a due tipologie:

- scuole paritarie riconosciute ai sensi della legge 10 marzo 2000, n. 62;
- scuole non paritarie.

Le scuole paritarie, che fanno parte a tutti gli effetti del sistema di istruzione e formazione, rappresentavano nel medesimo anno scolastico il 23,7% del totale delle scuole, con maggiore rappresentazione nel Nord Est (31,7%) e con presenza significativa nel settore dell'infanzia (39 scuole paritarie su 100 scuole dello stesso ordine).

Le scuole non paritarie nel 2008 rappresentavano una minoranza – il 2,1% del totale. Si trattava in maggioranza di scuole dell'infanzia (89%) che raggiungevano la quota più elevata nel Sud e nelle Isole (rispettivamente 3,3 e 3,9%) ed erano frequentate solo dallo 0,5% degli alunni. Tali scuole sono registrate in un apposito elenco presso gli Uffici scolastici regionali, in base all'accertamento di particolari condizioni di funzionamento. La mancanza di requisiti comporta l'esclusione della denominazione di "scuola" e la non validità della frequenza degli alunni ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di istruzione.

Un'ulteriore caratterizzazione delle istituzioni scolastiche, da cui discende la classificazione più diffusamente utilizzata in ambito internazionale, riguarda la natura dell'ente gestore. Secondo questa suddivisione tipologica la scuola si distingue in:

- *pubblica*, nel caso in cui sia gestita da un Ente facente parte dell'Amministrazione Pubblica (Stato, Regione, Ente Locale);
- *privata*, nel caso di gestione da parte di enti o soggetti privati (laici o religiosi).

Le scuole pubbliche, intese nel senso di tale ultima distinzione, erano complessivamente **44.910** su un totale di **57.459** e costituivano il **78,2%** di tutte le scuole funzionanti.

Nell'ambito del settore pubblico le scuole statali rappresentavano il 92,6% , mentre il restante 7,4% era rappresentato da scuole gestite prevalentemente da Comuni (soprattutto nel settore dell'infanzia). Nel settore della scuola pubblica non statale erano le scuole dell'infanzia, con 1.835 unità, a rappresentare la quasi totalità con il 97,7%.

Tav. 1. – Scuole per tipo di gestione e livello scolastico – A.S. 2007/2008

Scuole non statali							
Livello scolastico	Totale	Scuole statali	% Scuole statali sul totale	pubbliche		Private	
				paritarie	non paritarie	paritarie	non paritarie
<b>Infanzia</b>							
scuole	<b>24.727</b>	<b>13.585</b>	<b>54,9</b>	<b>1.649</b>	<b>186</b>	<b>7.921</b>	<b>855</b>
alunni	<b>1.655.386</b>	<b>960.987</b>	<b>58,1</b>	<b>129.721</b>	<b>10.317</b>	<b>505.494</b>	<b>24.898</b>
<b>Primaria</b>							
scuole	<b>18.101</b>	<b>15.870</b>	<b>87,7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.502</b>	<b>94</b>
alunni	<b>2.830.056</b>	<b>2.573.310</b>	<b>91,0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>191.436</b>	<b>4.790</b>
<b>Sec. I grado</b>							
scuole	<b>7.939</b>	<b>7.073</b>	<b>89,1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>682</b>	<b>7</b>
alunni	<b>1.727.339</b>	<b>1.623.947</b>	<b>94,0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>69.015</b>	<b>409</b>
<b>Sec. II grado</b>							
scuole	<b>6.692</b>	<b>5.045</b>	<b>75,4</b>	<b>43</b>	<b>0</b>	<b>1.455</b>	<b>33</b>
alunni	<b>2.740.806</b>	<b>2.547.997</b>	<b>93,0</b>	<b>10.467</b>	<b>0</b>	<b>139.893</b>	<b>1.322</b>
<b>Totale</b>							
scuole	<b>57.459</b>	<b>41.573</b>	<b>72,4</b>	<b>1.692</b>	<b>186</b>	<b>11.560</b>	<b>989</b>
alunni	<b>8.953.587</b>	<b>7.708.241</b>	<b>86,1</b>	<b>140.188</b>	<b>10.317</b>	<b>905.838</b>	<b>31.419</b>

Fonte: MIUR "La Scuola in cifre 2008"

Tabella 1. Distribuzione delle scuole per gestione e area geografica (*composizione percentuale*) – A.S. 2007/2008

Arearie Geografiche	Scuole statali	Scuole paritarie	Scuole non paritarie
Nord Ovest	71,2	28,0	0,8
Nord Est	67,9	31,7	0,5
Centro	76,7	21,3	2,0
Sud	77,5	19,2	3,3
Isole	76,8	19,3	3,9
<b>Italia</b>	<b>74,2</b>	<b>23,7</b>	<b>2,1</b>

Fonte: MIUR "La Scuola in cifre 2008"

Tabella 2. Distribuzione degli alunni per gestione e area geografica (*composizione percentuale*) – A.S. 2007/2008

Arearie Geografiche	Scuole statali	Scuole paritarie	Scuole non paritarie
Nord Ovest	83,4	16,2	0,2
Nord Est	83,1	16,7	0,2
Centro	88,9	10,5	0,6
Sud	91,2	8,1	0,7
Isole	91,5	7,7	0,8
<b>Italia</b>	<b>87,6</b>	<b>11,9</b>	<b>0,5</b>

Fonte: MIUR "La Scuola in cifre 2008"

Tabella 3. Sedi scolastiche per livello scolastico e gestione – A.S. 1996/1997 – 2007/2008

Anniscolastici	Totale	Infanzia	Primaria	Sec. I grado	Sec. II grado
<b>Totale scuole</b>					
1996/1997	61.773	25.944	19.906	9.119	6.764
2003/2004	57.821	25.016	18.389	7.867	6.549
2004/2005	57.707	24.889	18.351	7.890	6.577
2005/2006	57.557	24.886	18.218	7.886	6.567
2006/2007	57.509	24.848	18.163	7.904	6.634
2007/2008	57.459	24.727	18.101	7.939	6.692
<b>Scuole statali</b>					
1996/1997	43.939	13.625	17.420	8.152	4.742
2003/2004	41.569	13.586	16.067	7.009	4.907
2004/2005	41.656	13.602	16.062	7.030	4.962
2005/2006	41.630	13.622	15.973	7.034	5.001
2006/2007	41.603	13.601	15.921	7.054	5.027
2007/2008	41.573	13.585	15.870	7.073	5.045
<b>Scuole paritarie</b>					
2005/2006	12.718	9.245	1.448	667	1.358
2006/2007	12.895	9.311	1.467	666	1.451
2007/2008	13.252	9.570	1.502	682	1.498

Fonte: MIUR "La scuola in cifre 2008"

## Gli insegnanti

Nell'A.S. 2008/2009 i docenti delle scuole statali erano circa 861.000. Il dato comprende tra gli altri circa 91.000 insegnanti di sostegno e oltre 25.000 di religione cattolica.

Tav. 2 – Personale delle scuole pubbliche per ente di gestione e genere – A.S. 2008/2009

	<b>Scuole statali</b>	<b>Scuole altri Enti Pubblici</b>	<b>TOTALE</b>	<b>% personale tempo determinato</b>	<b>% sugli occupati</b>
Docenti	861.114	39.517	900.631	17,3	3,9
Non docenti	258.529	3.965	262.494	30,5	1,1
<b>TOTALE</b>	<b>1.119.643</b>	<b>43.482</b>	<b>1.163.125</b>	<b>20,3</b>	<b>5,0</b>
di cui Femmine	869.216	37.920	914.897	19,9	9,8

Fonte: MIUR "La Scuola in cifre 2008"

Tav. 2.1 –Docenti per tipo di posto e rapporto di lavoro (*valori assoluti in migliaia*) – *Scuole statali* – A.S. 1999/2000 -2008/2009

Anni scolastici	TOTALE GENERALE	Docenti su posti normali e di sostegno					Docenti su posti di insegnamento religione cattolica		
		Tot. docenti su posti normali e di sostegno	A tempo indeterminato		A tempo determinato			Totale	di cui a tempo indeterminato
			Totale	di cui sostegno	Totale	di cui con incarico annuale	di cui sostegno		
1999/2000	817	794	715	38	79	24	23	22,7	-
2000/2001	839	816	699	37	117	22	28	22,9	-
2001/2002	853	830	734	43	96	24	28	23,2	-
2002/2003	851	827	722	43	105	26	33	23,6	-
2003/2004	839	815	705	40	111	33	42	24,1	-
2004/2005	850	826	699	42	127	33	38	24,4	-
2005/2006	860	835	711	44	124	26	40	25,2	9,2
2006/2007	877	852	699	43	152	32	47	25,7	12,0
2007/2008	869	843	701	45	142	22	44	25,6	14,3
2008/2009	861	836	705	51	131	20	40	25,4	14,1

Fonte: MIUR "La Scuola in cifre 2008"

Tav. 2.2 –Docenti per livello scolastico e tipo di contratto (*valori assoluti e percentuali*) – *Scuole statali* – A.S. 2008/2009

Livelli scolastici	Valori assoluti		TOTALE	A tempo determinato (per 100 docenti in totale)		
	A tempo indeterminato	A tempo determinato		Con annuale incarico	Con incarico non annuale	
<b>TOTALE</b>	704.855	130.835	15,7	2,4		13,2
Infanzia	81.634	10.169	11,1	3,0		8,0
Primaria	240.492	30.898	11,4	1,8		9,6
Sec. I grado	156.803	40.544	20,5	4,0		16,5
Sec. II grado	225.926	49.224	17,9	1,7		16,2

Fonte: MIUR "La Scuola in cifre 2008"

Nel corso degli ultimi anni, a partire dall'A.S. 1998/99, il numero di studenti per docente è rimasto sostanzialmente stabile, oscillando intorno al valore di **11 studenti per docente**. Infatti, nel 1998/1999 l'indice si attestava a 10,6 e raggiungeva la quota di 10,8 nel 2007/2008. Il lieve aumento è la sintesi di variazioni più accentuate nella scuola per l'infanzia (rispettivamente da 10,2 a 11,5) mentre negli altri ordini di scuola le variazioni, in più (scuola primaria) o in meno (scuola secondaria di I e II grado), sono più contenute. Tra i diversi livelli scolastici, il rapporto più elevato si registra nella scuola dell'infanzia dove c'è un insegnante ogni 12 bambini, mentre il minimo si ha nella scuola secondaria di I grado (poco più di 10 studenti per docente). Occorre precisare che l'indice tiene conto dei soli insegnanti impegnati nelle lezioni in classe e, a tal fine, è calcolato con riferimento ai posti in organico, al netto dei posti di sostegno. L'indicatore si riferisce, pertanto, ai docenti che svolgono lezione in classe ed esclude i docenti titolari che non svolgono attività didattica (ad es. docenti in aspettativa o utilizzati presso altre amministrazioni).

Tav. 3 –Numero medio di studenti per docente – *Scuole statali* – A.S. 2007/2008,2006/2007,1998/1999

Livelli scolastici	<b>TOTALE</b>	Infanzia	Primaria	Secondaria grado	I	Secondaria grado	II
1998/99	10,6	10,2	10,4	10,6		11,9	
2006/07	10,7	11,4	10,5	10,2		10,9	
2007/08	10,8	11,5	10,7	10,4		11,1	

Fonte: MIUR "La Scuola in cifre 2008"

Inoltre, l'indicatore *“numero medio di alunni per classe”* evidenziava che in Italia i docenti insegnavano a classi di **18** studenti. Come indicato nei precedenti rapporti del governo italiano, la legge stabilisce in 25 il numero massimo di studenti per classe, numero che si abbassa a 20 nel caso siano presenti alunni con handicap.

In Italia il corpo insegnante è composto prevalentemente da donne (81,1%). La loro presenza, però, diminuisce al crescere del livello scolastico: si passa, pertanto, dal 99,6% relativo alla scuola dell’infanzia al 59,7% delle scuole secondarie di II grado.

### **Gli studenti**

Nell’A.S. **2007/2008** gli alunni frequentanti tutti gli ordini e gradi del sistema di istruzione, a gestione statale e non, erano **8.953.587**. Rispetto all’A.S. 2006/2007, la popolazione scolastica registrava una lieve crescita (+0,2%) confermando una tendenza positiva in atto a partire dal 2001. In particolare, l’incremento ha interessato tutti gli ordini di scuola ad eccezione della scuola secondaria di primo grado (-0,2%). La crescita dei livelli di popolazione scolastica si rilevava soprattutto nelle aree del Nord e del Centro che mostravano tassi di incremento rispettivamente dell’1,3% e dello 0,8%, mentre per il Mezzogiorno si osservava un andamento in costante calo. Confrontando la situazione della popolazione scolastica riferita all’A.S. 2007/2008 con quella di dieci anni prima, si rileva come nel complesso sia configurabile un aumento di poco superiore alle 150.000 unità. Il confronto per area territoriale ha evidenziato, tuttavia, andamenti nettamente opposti tra il Centro, il Nord e il Mezzogiorno. Nel decennio considerato il Nord ha registrato, infatti, un aumento di circa 407.000 alunni, il Centro di quasi 70.000 mentre il Mezzogiorno ha subito un decremento di circa 236.000 unità. Le cause di queste variazioni possono essere ricondotte a due fattori determinanti: da una parte il calo demografico costante nelle regioni meridionali, dall’altra la stabilità demografica del centro nord, incrementata da sensibili aumenti di studenti con cittadinanza non italiana. Se l’andamento della popolazione scolastica in questo arco temporale viene riferito ai diversi settori scolastici, si rileva come la scuola dell’infanzia e la scuola secondaria superiore siano i due settori scolastici che nel decennio in esame abbiano fatto registrare i maggiori incrementi, rispettivamente pari a circa 70.000 e 143.000 unità, corrispondenti ad un tasso di aumento del 4,4% per l’infanzia e del 5,5% per la secondaria superiore. I fattori di incremento sono probabilmente connessi a fenomeni sociali, derivanti, da una parte, da un diverso interesse sociale per i servizi per l’infanzia e, dall’altra, dalle risultanze prevalenti dell’innalzamento dell’obbligo di istruzione.

Tabella 4. – Iscritti per ordine di scuola\_ Scuola dell’infanzia, primaria e secondaria di I e II grado (*valori assoluti e percentuali*) – A.S. 1997/1998 – 2007/2008

Annri scolastici	Totale	Infanzia	Primaria	Sec. I grado	Sec. II grado
<b>Valori assoluti</b>					
1997/1998	8.803.576	1.585.430	2.816.356	1.803.807	2.597.983
1998/1999	8.741.092	1.592.341	2.835.229	1.775.563	2.537.959
1999/2000	8.728.899	1.582.527	2.820.470	1.773.754	2.552.148
2000/2001	8.714.307	1.567.333	2.804.162	1.777.443	2.565.369
2001/2002	8.747.492	1.596.431	2.772.828	1.794.858	2.583.375
2002/2003	8.797.385	1.623.229	2.761.187	1.796.291	2.616.678
2003/2004	8.851.235	1.643.713	2.768.386	1.805.001	2.634.135
2004/2005	8.872.546	1.654.833	2.771.247	1.792.244	2.654.222
2005/2006	8.908.336	1.662.139	2.790.254	1.764.230	2.691.713
2006/2007	8.931.880	1.652.689	2.820.150	1.730.031	2.729.010
2007/2008	8.953.587	1.655.386	2.830.056	1.727.339	2.740.806
<b>Variazioni % A.S. precedente</b>					
1996/1997	-	-	-	-	-
1998/1999	-0,7	0,4	0,7	-1,6	-2,3
1999/2000	-0,1	-0,6	-0,5	-0,1	0,6
2000/2001	-0,2	-1,0	-0,6	0,2	0,5
2001/2002	0,4	1,9	-1,1	1,0	0,7
2002/2003	0,6	1,7	-0,4	0,1	1,3
2003/2004	0,6	1,3	0,3	0,5	0,7
2004/2005	0,2	0,7	0,1	-0,7	0,8
2005/2006	0,4	0,4	0,7	-1,6	1,4
2006/2007	0,3	-0,6	1,1	-1,9	1,4
2007/2008	0,2	0,2	0,4	-0,2	0,4

Fonte: MIUR “La scuola in cifre 2008”

Tabella 5. – Iscritti per ripartizione geografica\_ Scuola dell’infanzia, primaria e secondaria di I e II grado (*valori assoluti e percentuali*) – A.S. 1997/1998 – 2007/2008

Anniscolastici	ITALIA	Nord	Centro	Mezzogiorno
<b>Valori assoluti</b>				
1997/1998	8.803.576	3.280.309	1.580.518	3.942.749
1998/1999	8.741.092	3.271.863	1.580.541	3.888.688
1999/2000	8.728.899	3.292.142	1.567.975	3.868.782
2000/2001	8.714.307	3.322.624	1.563.592	3.828.091
2001/2002	8.747.492	3.367.049	1.578.464	3.801.979
2002/2003	8.797.385	3.417.104	1.594.118	3.786.163
2003/2004	8.851.235	3.475.656	1.604.960	3.770.619
2004/2005	8.872.546	3.525.070	1.612.668	3.734.808
2005/2006	8.908.336	3.582.263	1.624.987	3.701.086
2006/2007	8.931.880	3.640.816	1.637.122	3.653.942
2007/2008	8.953.587	3.687.405	1.649.958	3.616.224
<b>Variazioni % A.S. precedente</b>				
1996/1997	-	-	-	-
1998/1999	-0,7	-0,3	0,0	-1,4
1999/2000	-0,1	0,6	-0,8	-0,5
2000/2001	-0,2	0,9	-0,3	-1,1
2001/2002	0,4	1,3	1,0	-0,7
2002/2003	0,6	1,5	1,0	-0,4
2003/2004	0,6	1,7	0,7	-0,4
2004/2005	0,2	1,4	0,5	-0,9
2005/2006	0,4	1,6	0,8	-0,9
2006/2007	0,3	1,6	0,7	-1,3
2007/2008	0,2	1,3	0,8	-1,0

Fonte: MIUR “La scuola in cifre 2008”

Per quanto concerne il tasso di scolarità della scuola dell'obbligo, si rinvia a quanto indicato nell'articolo 7 del presente rapporto. Nello stesso articolo sono, inoltre, contenute le informazioni sulla dispersione scolastica.

### **Studenti con cittadinanza straniera**

L'aumento costante della presenza di alunni con cittadinanza straniera è ormai un fenomeno strutturale del sistema scolastico italiano e la scuola rappresenta, senz'altro, il primo momento in cui si realizza l'integrazione sociale e linguistica dei giovani immigrati. Nel periodo 2002/2003 - 2007/2008 il numero di iscritti stranieri si è più che raddoppiato: si è passati, difatti, dai **240.000** iscritti del 2002/2003 ai **547.000** del 2007/2008. Da questa tendenza costante all'aumento consegue che, nell'A.S. 2007/2008, circa 6 alunni su 100 erano stranieri e la loro presenza era più forte nella scuola dell'obbligo (7,7% di iscritti nella scuola primaria e 7,3% nella scuola secondaria di primo grado).

L'inserimento scolastico si è realizzato particolarmente negli istituti a gestione statale (6,7% di iscritti) anche se l'accesso alla scuola non statale è comunque rilevante, soprattutto a livello di scuola dell'infanzia.

Di norma gli studenti stranieri vengono iscritti alla classe corrispondente all'età anagrafica, tenendo conto sia del corso di studi seguito nel paese di provenienza sia delle competenze e del livello di preparazione acquisiti. Sovente, però, si è evidenziato un ritardo rispetto ai coetanei italiani tale che la percentuale di alunni stranieri che terminavano la scuola primaria in età regolare (10 anni) si attestava al 71,7% mentre il 24% era in ritardo di un anno. Nella scuola superiore di I grado, il 45,4% concludeva gli studi in età regolare. La quota degli alunni non in regola con il percorso scolastico generalmente cresce al crescere degli anni di studio: mediamente il 35,9% dei quattordicenni iscritti si trova al primo anno delle scuole secondarie superiori mentre un quindicenne su quattro frequenta ancora la scuola dell'obbligo. La non regolarità degli studi che lo studente immigrato si trova ad affrontare già dalla scuola primaria è confermata anche dal diverso rendimento scolastico di questi studenti rispetto ai coetanei italiani. Il confronto tra i tassi di ammissione all'anno successivo mostrano il divario esistente tra di due gruppi che, alla scuola primaria è di 3 punti percentuali, cresce al proseguire degli studi fino a raggiungere una differenza di 16 punti percentuali nella scuola secondaria superiore. Dal raffronto tra i tassi di ripetenza dei due gruppi di cittadinanza ne deriva che, in tutti gli ordini e anni di corso, i tassi dei "non italiani"

risultano superiori a quelli degli italiani, probabilmente anche a causa delle difficoltà legate all'ingresso nel sistema scolastico e a quelle legate alla lingua.

Tuttavia, le difficoltà di integrazione si affievoliscono quando gli studenti stranieri sono nati in Italia (circa il 35% degli studenti con cittadinanza non italiana frequentanti un corso di studi) anche perché in questo caso si riducono i problemi di tipo linguistico. L'inserimento avviene già al livello della scuola dell'infanzia, dove nell'A.S. 2007/2008 il 71,2% di bambini stranieri iscritti erano nati in Italia. Nella scuola superiore si evidenziava una propensione verso gli studi liceali (22,1%) degli studenti stranieri nati in Italia che si allineava con le preferenze dei coetanei italiani.

Gli alunni con cittadinanza non italiana in Italia, nell'anno scolastico **2008/09**, erano aumentati mediamente del 9,6% (circa **629.000** stranieri iscritti rispetto ai 574.000 del 2007/08).

L'incremento maggiore si è registrato nella scuola dell'infanzia con il 12,7%, seguito da quello della scuola secondaria rispettivamente con il 10,8% per il I grado e il 9,3% nel II grado, mentre nella scuola primaria l'incremento è stato del 7,6%.

Confrontando l'andamento di iscritti stranieri nei due anni in esame, comunque sempre in aumento, si rileva un rallentamento generalizzato dell'incremento. Nel 2007-08 l'incremento generale era stato del 14,5% contro il 9,6% registrato nel 2008-09, con una conseguente flessione di quasi 5 punti in percentuale. La flessione di incremento è stata di 4,6 punti in percentuale nella scuola dell'infanzia, di 6,5 nella primaria, di 1 nella scuola di I grado e di 6,4 in quella di II grado.

L'entità del dato sembra individuare un sostanzioso rallentamento del flusso migratorio, probabilmente connesso con la crisi economica mondiale.

L'incidenza degli alunni stranieri si attestava al 7% del totale degli studenti, raggiungendo in valore assoluto le **629.360** unità, rispetto ad una popolazione scolastica complessiva di **8.945.978** unità. Per la scuola primaria e secondaria di I grado la percentuale di incidenza degli studenti con cittadinanza non italiana si mantiene al di sopra della media nazionale con l'8,3% e 8,0% rispettivamente; resta sensibilmente più bassa la percentuale di iscritti alla scuola secondaria di II grado (5% circa).

Una misura dell'inserimento degli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano viene data dal tasso di scolarità. I valori mostravano una massiccia presenza di studenti stranieri nella fascia di età dai 6 ai 15 anni. Per gli alunni dai 9 ai 13 anni, si evidenziava una percentuale superiore al 100 dovuta anche alla presenza di immigrati irregolari che, grazie alla normativa sul diritto allo studio, possono frequentare la scuola.

E' aumentato, come prevedibile, in tutti gli ordini di scuola anche il fenomeno degli alunni stranieri nati in Italia, che hanno raggiunto nel 2008-09 le **233.003** unità con un incremento percentuale pari al 17% rispetto all'anno precedente. La percentuale di

incremento degli stranieri nati in Italia è notevolmente superiore a quella di incremento generale degli stranieri (17% contro il 9,6%), evidenziando, quindi, una contrazione del flusso migratorio.

Poco meno della metà degli stranieri nati in Italia è iscritta alla scuola primaria, mentre solo il 4,2% frequenta un corso di scuola secondaria di II grado. Il rapporto tra gli alunni stranieri nati in Italia e il totale degli studenti con cittadinanza estera è più elevato nella scuola dell'Infanzia dove raggiunge il 73% .

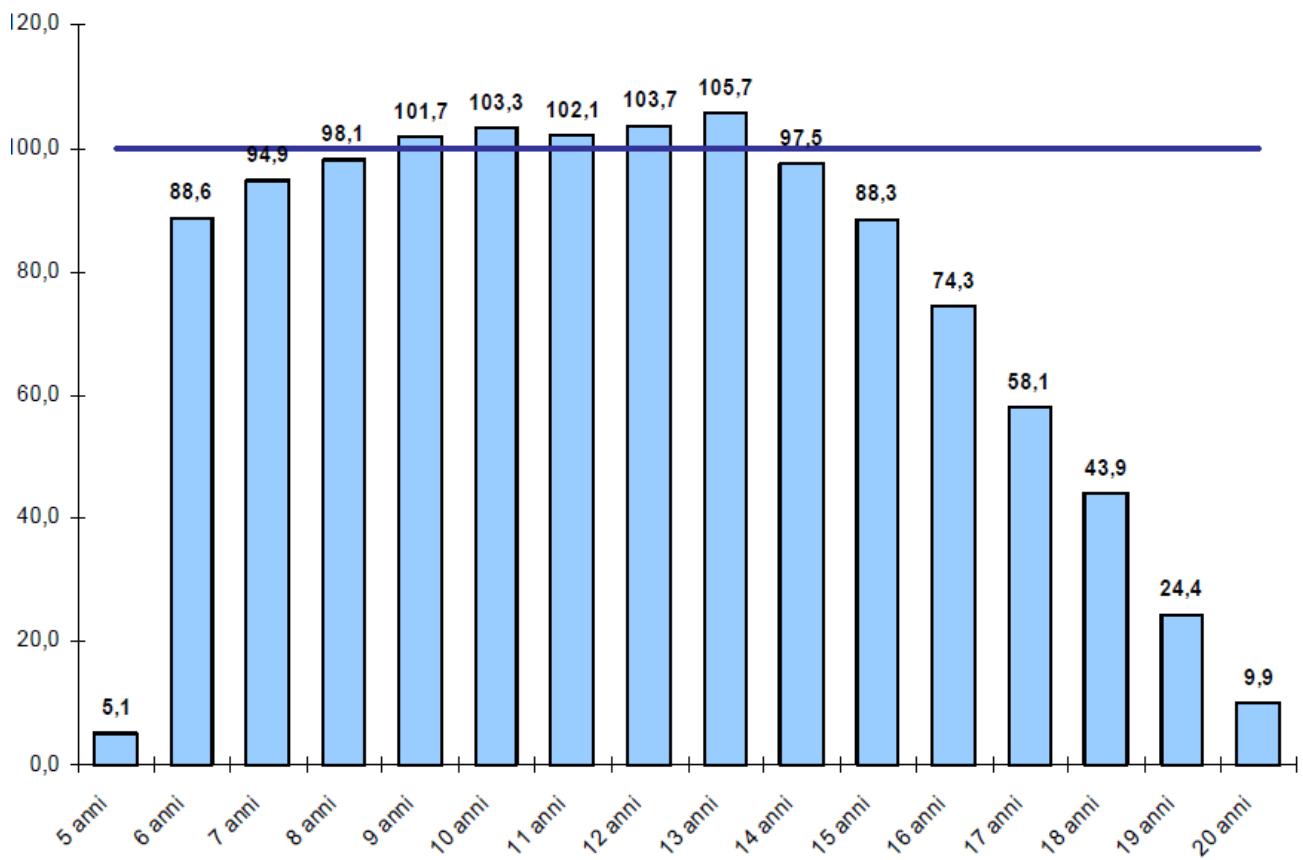
Si evidenziava intorno all'8% la percentuale di coloro che sono entrati per la prima volta nel sistema scolastico italiano; tra i vari livelli scolastici si riscontrava una maggior presenza nella scuola primaria mentre, rispetto al totale degli alunni iscritti, la loro distribuzione mostrava valori più omogenei.

**Tavola 4 – Alunni con cittadinanza non italiana per livello scolastico (valori assoluti e percentuali) A.S. 1996/1997 – 2008/2009**

Anni scolastici	Totale	Infanzia	Primaria	Secondaria I	Secondaria II
				grado	grado
valori assoluti					
1996/1997	59.389	12.809	26.752	11.991	7.837
...					
2001/2002	196.414	39.445	84.122	45.253	27.594
2002/2003	239.808	48.072	100.939	55.907	34.890
2003/2004	307.141	59.500	123.814	71.447	52.380
2004/2005	370.803	74.348	147.633	84.989	63.833
2005/2006	431.211	84.058	165.951	98.150	83.052
2006/2007	501.420	94.712	190.803	113.076	102.829
2007/2008	574.133	111.044	217.716	126.396	118.977
2008/2009	629.360	125.092	234.206	140.050	130.012
per 100 alunni					
1996/1997	0,7	0,8	1,0	0,6	0,3
...					
2001/2002	2,2	2,5	3,0	2,5	1,1
2002/2003	2,7	3,0	3,7	3,1	1,3
2003/2004	3,5	3,6	4,5	4,0	2,0
2004/2005	4,2	4,5	5,3	4,7	2,4
2005/2006	4,8	5,0	5,9	5,6	3,1
2006/2007	5,6	5,7	6,8	6,5	3,8
2007/2008	6,4	6,7	7,7	7,3	4,3
2008/2009	7,0	7,6	8,3	8,0	4,8

Fonte: MIUR “Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano – A.S. 2008/09”

**Grafico 1 – Tasso di scolarità degli alunni con cittadinanza non italiana – A.S. 2008/09**



Fonte: MIUR “Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano – A.S. 2008/09

Per quanto riguarda la nazionalità, è ormai consolidata la maggior presenza degli studenti con cittadinanza rumena che ha raggiunto il 16,8% del totale degli alunni stranieri con una numerosità pari a 105.682. La Romania insieme all’Albania e Marocco contribuivano per circa il 45% al totale del contingente degli alunni stranieri.

Sul territorio italiano gli iscritti stranieri si concentravano soprattutto nelle regioni del Centro-Nord dove si registra una incidenza percentuale superiore alla media: le regioni a maggiore presenza straniera erano l’Emilia Romagna (12,7%) e l’Umbria (12,2%). La regione con il maggior numero in assoluto di alunni stranieri era la Lombardia che contava 151.899 unità. Al Sud, invece, le percentuali si sono mantenute al di sotto della media nazionale tanto che il valore più alto si registrava in Abruzzo con una percentuale pari a 5,5%.

Nell’anno scolastico 2008/2009 il 37% del totale degli alunni stranieri (cosiddetti di seconda generazione) era nato sul territorio italiano.

Anche in questo caso era il Centro-Nord a caratterizzarsi come area di maggior presenza. In Lombardia ed in Veneto oltre il 40% degli stranieri residenti era nato in Italia.

Nella scuola secondaria di II grado il numero di iscritti stranieri risultava maggiore nelle tipologie di scuola finalizzate ad un inserimento diretto nel mondo del lavoro: il 79% seguiva un corso di studi negli istituti Tecnici e Professionali. In quest'ultimo tipo di scuola erano presenti circa 10 stranieri su 100 alunni.

Restava modesta, anche se in aumento, la percentuale di coloro che si iscrivevano ad un liceo.

Se si considera la distribuzione per età si conferma la regolarità del percorso scolastico dei liceali rispetto al ritardo che si riscontra tra gli alunni degli istituti Tecnici e Professionali.

Nell'anno scolastico 2008/09 si è notato un miglioramento nel percorso scolastico degli iscritti non italiani che si è tradotto in un aumento, seppur lieve, degli anticipi e in una diminuzione dei ritardi, pur mantenendosi questi ultimi su valori superiori al 40%.

La presenza degli alunni di origine straniera, in progressivo aumento negli ultimi anni, è un dato strutturale del sistema scolastico italiano. L'Italia ha scelto, fin dall'inizio, la piena integrazione di tutti nella scuola e l'educazione interculturale come dimensione trasversale nell'ottica di accomunare tutte le discipline e tutti gli insegnanti. Il modello italiano di educazione interculturale, fondato sul rifiuto sia della logica dell'assimilazione sia della creazione di comunità etniche chiuse, è volto a favorire ed a promuovere l'eterogeneità delle cittadinanze nella composizione delle classi.

Le linee di azione che caratterizzano il modello di integrazione interculturale della scuola italiana tengono conto, da un lato, delle molteplici esperienze condotte negli ultimi anni e, dall'altro lato, delle necessità evidenziate da una situazione in forte cambiamento.

Sono state individuate, pertanto, nella pratica e nella normativa alcune linee di azione, riconducibili a tre macro-aree:

### **Azioni per l'integrazione**

Si tratta di strategie che vedono come destinatari diretti, o comunque privilegiati, gli alunni di cittadinanza non italiana e le loro famiglie. La loro finalità è quella di garantire agli studenti le risorse per il diritto allo studio, la parità nei percorsi di istruzione, la partecipazione alla vita scolastica.

Sono riconducibili a questa area le pratiche di *accoglienza* e di *inserimento* nella scuola, *l'apprendimento dell'italiano quale seconda lingua*, la *valorizzazione del plurilinguismo*, la *relazione con le famiglie straniere* e *l'orientamento*.

### **Azioni per l'interazione interculturale**

Si tratta di linee di intervento che hanno a che fare con le gestione pedagogica e didattica dei cambiamenti in atto nella scuola e nella società, con i processi di incontro, le sfide

della coesione sociale, le condizioni dello scambio interculturale e le relazioni tra uguali e differenti. In altre parole, prevedono come destinatari tutti gli attori che operano sulla scena educativa. Sono riconducibili a questa area gli interventi relativi alle relazioni a scuola e nel tempo extrascolastico, alle discriminazioni ed ai pregiudizi, alle prospettive interculturali nei saperi e nelle competenze.

### **Gli attori e le risorse**

In quest'area sono contenute le linee di intervento che hanno a che fare con gli aspetti organizzativi, gli attori dentro e fuori la scuola, le forme e i modi della collaborazione tra scuola e società civile, le specificità territoriali, a partire dalla consapevolezza che l'integrazione si costruisce insieme, a scuola e fuori dalla scuola. Si tratta della dirigenza, dell'autonomia e delle reti tra istituzioni scolastiche, società civile e territorio, della formazione dei docenti e del personale non docente.

Al fine di dare concreta attuazione alle linee d'azione sopra menzionate, il Ministero dell'Istruzione ha emanato nel dicembre 2006 un *“Documento generale di indirizzo per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale”* nel quale era illustrata la strategia da seguire per integrare gli studenti stranieri e promuovere la creazione di una scuola interculturale. La strategia si articola in una pluralità di azioni mirate, quali:

- la formazione specifica per i dirigenti delle scuole ad alta presenza di alunni stranieri ed attività formative rivolte al personale scolastico;
- la certificazione delle competenze in italiano come seconda lingua accanto al riconoscimento e alla valorizzazione delle lingue d'origine e del patrimonio linguistico e culturale dei ragazzi stranieri;
- la previsione di nuove figure professionali: facilitatori linguistici, operatori interculturali, mediatori linguistici e culturali in grado di accompagnare il processo di integrazione;
- il coinvolgimento dei genitori e delle famiglie, sia italiane che straniere, anche in forme associate per orientare insieme gli alunni e promuovere scelte consapevoli e responsabili;
- la promozione di una campagna di alfabetizzazione nazionale, anche attraverso la RAI, destinata oltre che ai ragazzi anche e soprattutto ai genitori ed agli adulti stranieri;
- l'introduzione dell'educazione interculturale nei nuovi curricoli scolastici;
- il confronto con altri Paesi europei e con i paesi di provenienza.

E' stato, inoltre, costituito nel dicembre 2006 l'*Osservatorio per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale* il cui obiettivo è quello di individuare soluzioni organizzative efficaci ed utili orientamenti per il lavoro delle scuole. Si articola in un

comitato scientifico composto da esperti del mondo accademico, culturale e sociale; una consultazione dei principali istituti di ricerca, associazioni ed enti che lavorano nel campo dell'integrazione degli alunni stranieri; un comitato tecnico composto da rappresentanti degli Uffici del Ministero dell'istruzione. L'Osservatorio ha promosso, nell'anno 2007, una serie di seminari in alcune città italiane, due programmi televisivi, trasmessi dalla Rai, improntati al miglioramento delle competenze in lingua italiana della popolazione straniera nonché il Premio Grinzane Cavour junior per l'intercultura.

#### La presenza di alunni di origine nomade

Si riporta, di seguito, la risposta scritta del governo italiano al caso di non conformità posto per la prima volta sul §1 del presente articolo, inviata in occasione della 118<sup>^</sup> riunione del Comitato europeo dei governativi.

*« Dans l'optique de l'intégration scolaire des mineurs étrangers, la scolarisation des mineurs Roms, Sintis et des Gens de voyage revêt un rôle de proéminence et il se pose comme un des objectifs du gouvernement italien. Afin de développer la présence de jeunes Roms dans l'école et de garantir le respect du multiculturalisme, le MIUR (NdT : Ministère de l'Education) a prévu des actions formatives spécifiques visées soit aux enseignants qu'aux médiateurs culturels.*

*Par conséquent, au fin de contraster le phénomène de l'abandon et de la dispersion scolaire des mineurs Roms, Sintis et Gens de voyage, le 22 Juin 2005 un Protocole d'Accord entre le Ministère de l'Education, de l'Université et de la Recherche (MIUR) et l'Organisme Moral Opera Nomadi a été stipulé.*

*Le Protocole a prévu l'activation d'initiatives pour favoriser l'insertion et l'intégration des susdits mineurs et d'encourager les activités formatives spécifiques mirées au personnel enseignant et aux opérateurs scolastiques pour une meilleure compréhension de la langue et de la culture rom, avec la collaboration des Bureaux Scolaires Régionaux et des écoles. Le MIUR, en collaboration avec les Bureaux Scolaires Régionaux, les Régions et les Organismes Locaux et l'Opera Nomadi, a la tache de définir des stages de formation pour les enseignants et les opérateurs pour garantir, d'une façon stable et continue, le raccord entre les cultures d'origine et l'école.*

*L'Opera Nomadi s'est engagée également à:*

- sensibiliser les communautés Roms, Sintis et Gens de voyage en faveur de la scolarisation et à fournir des informations corrélées à l'acquittement de l'obligation scolaire et formative;*
- stipuler des conventions avec les Bureaux Scolaires Régionaux pour l'intégration des mineurs, en tenant compte des réalités territoriales ;*
- collaborer à des initiatives de formation pour les médiateurs linguistiques et culturels Roms et Sintis, organisées par les Bureaux des Organismes locaux, en accord avec les Bureaux Scolaires Régionaux, sur la de base des exigences exposées par les écoles et les familles dans le domaine des Services d'Accueil.*

*Pour ce qui est de la question posée par le Comité relativement au nombre d'enfants Roms d'âge scolaire, se représente que telle donnée n'est pas actuellement décelable. On fournit, néanmoins, les données correspondantes aux élèves Roms qui fréquentent régulièrement l'école, par les années scolaires 2004-2005, 2005-2006 et 2006-2007. Les données concernent les années scolaires précédentes ne sont pas, à présent, disponibles. »*

Alunni nomadi per livello scolastico e ripartizioni geografiche. Anni scolastici 2004/05-2006/07

a.s. 04/05

Ripartizioni geografiche	Infanzia	Primaria	I grado	II grado
Nord-Ovest	648	1.662	1.423	10
Nord-Est	414	1.443	873	12
Centro	761	1.719	612	12
Sud	961	1.356	503	24
Isole	250	483	70	1
Italia	3.034	6.663	3.481	59

a.s. 05/06

Ripartizioni geografiche	Infanzia	Primaria	I grado	II grado
Nord-Ovest	535	1.616	1.095	21
Nord-Est	503	1.359	778	23
Centro	751	2.115	812	113
Sud	673	1.203	577	94
Isole	133	444	135	12
Italia	2.595	6.737	3.397	263

a.s. 06/07

Ripartizioni geografiche	Infanzia	Primaria	I grado	II grado
Nord-Ovest	775	1.740	850	48
Nord-Est	454	1.389	816	32
Centro	628	1.747	972	65
Sud	468	1.271	699	56
Isole	184	472	167	18
Italia	2.509	6.619	3.504	219

Fonte: MIUR

Al momento, in special modo a seguito del complesso processo di riforma che ha portato alla definizione dell'autonomia scolastica, non esiste uno specifico programma nazionale di accoglienza ed integrazione esclusivamente rivolto agli alunni Rom. Tuttavia, nell'ottobre 2007, il Ministero dell'Istruzione ha presentato il documento *"La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri"*, a cura dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale, all'interno del quale sono esplicitate le ragioni culturali dell'accoglienza degli stranieri, esteso anche alle popolazioni Rom e Sinti, benché non sempre classificabili come stranieri. A partire dagli anni Sessanta fino ad oggi, il Ministero dell'Istruzione ha sottoscritto accordi di collaborazione con associazioni di settore, tesi a perseguire il comune obiettivo della scolarizzazione per i minori Rom.

L'orientamento attuale del Ministero dell'Istruzione è quello di allargare il più possibile lo spettro degli interlocutori attivi, coinvolgendo nella sottoscrizione di intese una pluralità di *partners* competenti e presenti, con le proprie risorse, su una molteplicità di territori italiani. A tal fine è stato avviato un ciclo di audizioni formali, teso a raccogliere dalle associazioni convocate elementi utili per progettare una politica di collaborazione. In data 24 aprile 2009, inoltre, è stato rinnovato il protocollo con l'Opera Nomadi, partner storico del Ministero nel perseguimento della scolarizzazione per tutti i minori Rom, Sinti e Camminanti.

Recentemente, sono stati avviati la raccolta ed il monitoraggio di alcune delle migliori pratiche realizzate dalle scuole distribuite omogeneamente sul territorio nazionale. I dati raccolti rappresentano soltanto un'istantanea di alcune ben circoscritte situazioni di integrazione nonché una piattaforma di analisi sulla quale impostare successive e ben più approfondite indagini conoscitive.

I dati concernenti gli alunni nomadi riguardano le iscrizioni ai vari ordini e gradi di scuola.

Si ribadisce che il dato rilevato può discostarsi dal reale dato dei frequentanti, né equivale al numero dei minori Rom in età di obbligo scolastico. L'affermazione generale concernente l'assenteismo scolastico dei minori Rom (che si tramuta in evasione dell'obbligo e poi in fortissima dispersione), trova giustificazione nell'esperienza riportata dalle singole istituzioni scolastiche, ma non in una rilevazione condotta organicamente. Le problematicità che invece si riscontrano nell'avere un quadro numericamente definito dei minori in età dell'obbligo, derivano da difficoltà di varia natura che gli Enti locali riscontrano nel censire o semplicemente nel monitorare qualsivoglia settore della vita delle comunità Rom.

Dai dati a disposizione del Ministero dell'istruzione, nel **2007/2008** risultavano iscritti presso le istituzioni scolastiche **12.342** alunni nomadi, di cui **11.299** in scuole statali e

1.043 in scuole non statali. Complessivamente gli alunni nomadi costituivano lo 0,14% del totale degli alunni iscritti a scuola.

E' il caso di specificare che la presenza di iscritti presso scuole non statali non è necessariamente da intendersi come indice di situazioni socio-economiche particolarmente rilevanti da parte delle famiglie nomadi che le scelgono. Nel novero di tali scuole sono infatti ricomprese anche le scuole dell'infanzia gestite dagli Enti locali, cui i minori nomadi hanno accesso proprio in virtù di particolari condizioni di disagio dei nuclei familiari in cui vivono, le quali verosimilmente conferiscono loro precedenza rispetto ad altri.

La maggiore concentrazione di alunni nomadi si registra principalmente in cinque regioni, le quali rappresentano anche le sedi maggiormente interessate da fenomeni di sedentarizzazione o di presenza pluricentenaria dei nuclei familiari più antichi. Il Lazio, con 2.331 alunni nomadi, è la regione in cui si registra il più alto numero di iscritti, seguita dalla Lombardia (1.939), dal Veneto (1.186), dalla Calabria (1.167) e dal Piemonte (1.162). Appena al di sotto del migliaio, con 921 alunni, l'Emilia Romagna. Volendo riprendere ad osservare i dati sulle iscrizioni nella loro totalità, se ne può ricavare una distribuzione piuttosto omogenea nelle quattro aree geografiche del Paese, ad eccezione delle Isole, le quali fanno registrare una percentuale significativamente inferiore a quelle dei territori peninsulari.

Soffermandosi sulla ripartizione delle presenze nei diversi settori di istruzione, ne deriva che erano iscritti alla scuola dell'infanzia 2.061 bambini; questa cifra rappresenta circa un terzo dei 6.801 iscritti alla scuola primaria e il 16,7% di tutti i minori nomadi iscritti a scuola nel 2007/2008; il dato conferma quell'atteggiamento "conservativo" delle famiglie nomadi rispetto alla prima scolarizzazione, che le vede trattenere a sé i minori finché questo è possibile (e spesso anche quando non lo è). Il dato della scuola primaria, in rapporto a quello dell'infanzia, è maggiormente confortante, ma non certo indice di una scolarizzazione concreta e consolidata. 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 nomadi 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 culturali o di convenienza, individuabili nella possibilità che quei minori portino guadagno alle famiglie di appartenenza (si pensi ai piccoli furti in strada, e alla pratica dell'accattonaggio a cui ricorrono talune comunità).

Il fortissimo calo delle iscrizioni scolastiche si registra già per la scuola secondaria di primo grado. Nelle comunità nomadi, un bambino di 12 anni è considerato già un adulto, in grado di assumere la guida di una famiglia, di lavorare per produrre ricchezza, eventualmente di sposarsi, di procreare così come una bambina di pari età può essere

concessa in matrimonio. Se tale impostazione culturale viene interrotta, o semplicemente messa in pericolo dalla necessità di dover frequentare la scuola, è chiaro come agli occhi delle comunità nomadi sia messa a rischio la loro intera cultura, il modo stesso di intendere e vivere la vita che è loro proprio. Questo a livello di principio culturale.

Se poi si considera che in virtù del presunto raggiungimento di un'età adeguata, nei casi più gravi, i minori adolescenti sono spesso avviati a delinquere, vittime di sfruttamenti e di maltrattamenti, si comprende quali siano le complessità da affrontare da parte di una scuola orientata alla dimensione interculturale.

Il dato della scuola secondaria di secondo grado conferma quanto sopra esposto. Soltanto 181 alunni iscritti, su tutto il territorio nazionale.

**Tabella 5 – Alunni nomadi per ordine e grado di istruzione – a.s. 2007/2008**

ordine e grado di istruzione	Alunni nomadi	alunni nomadi per 100 frequentanti
<b>dell'infanzia</b>	<b>2.061</b>	<b>0,1</b>
scuole statali	1.442	0,2
scuole non statali	619	0,1
<b>primaria</b>	<b>6.801</b>	<b>0,2</b>
scuole statali	6.480	0,3
scuole non statali	321	0,1
<b>secondaria di I grado</b>	<b>3.299</b>	<b>0,2</b>
scuole statali	3.200	0,2
scuole non statali	99	0,1
<b>secondaria di II grado</b>	<b>181</b>	<b>0,0</b>
scuole statali	177	0,0
scuole non statali	4	0,0
<b>totale</b>	<b>12.342</b>	<b>0,1</b>
scuole statali	11.299	0,1
scuole non statali	1.043	0,1

Fonte: MIUR “Alunni con cittadinanza non italiana – scuole statali e non statali. A.S. 2007/2008”

**Tabella 6 – Alunni nomadi per ordine e grado di istruzione, regione e area geografica – a.s. 2007/2008**

regioni ed aree geografiche	alunni nomadi				
	dell'infanzia	primaria	secondaria di I grado	secondaria di II grado	totale
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0
Piemonte	249	635	273	5	1.162
Lombardia	251	1.150	524	14	1.939
Liguria	32	83	35	1	151
Trentino Alto Adige	25	173	137	0	335
Veneto	142	698	335	11	1.186
Friuli-Venezia Giulia	16	100	51	1	168
Emilia-Romagna	111	445	334	31	921
Toscana	141	348	203	31	723
Umbria	1	15	22	3	41
Marche	15	36	33	2	86
Lazio	461	1.282	561	27	2.331
Abruzzo	75	153	140	6	374
Molise	22	39	31	5	97
Campania	116	352	80	4	552
Puglia	68	123	65	5	261
Basilicata	0	3	0	1	4
Calabria	228	633	278	28	1.167
Sicilia	63	353	113	6	535
Sardegna	39	180	84	0	303
Nord-Ovest	532	1.868	832	20	3.252
Nord-Est	294	1.416	857	43	2.610
Centro	624	1.681	819	63	3.187
Sud	509	1.303	594	49	2.455
Isole	102	533	197	6	838
<b>totale Italia</b>	<b>2.061</b>	<b>6.801</b>	<b>3.299</b>	<b>181</b>	<b>12.342</b>

Fonte: MIUR “Alunni con cittadinanza non italiana – scuole statali e non statali. A.S. 2007/2008”

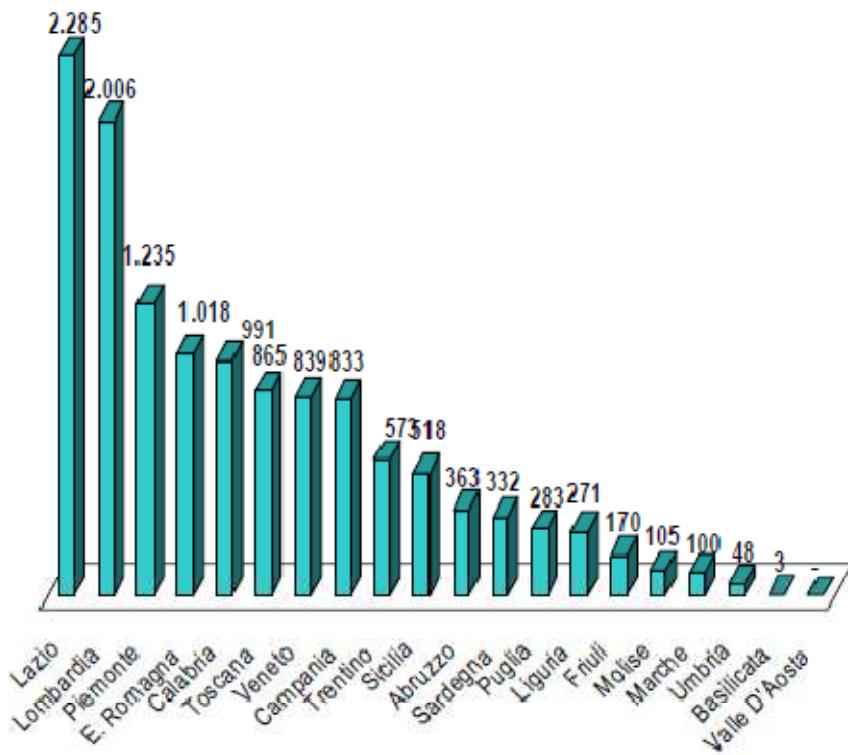
Nell'anno scolastico 2008/09 gli alunni nomadi risultavano pari a **12.838** unità, il 4,0% in più rispetto all'anno precedente. Il 54,6 % degli alunni nomadi frequentava la scuola primaria e solo l'1,5% frequentava una scuola secondaria di II grado. La regione con il maggior numero di studenti nomadi era il Lazio con 2.285 presenze, mentre in Valle d'Aosta non si riscontrava alcuna presenza nomade.

**Tavola 5 – Alunni nomadi presenti nel sistema scolastico per tipo e ripartizione geografica (valori assoluti e percentuali) A.S. 2008/09**

Ripartizioni geografiche	Totale	Infanzia	Primaria	Secondaria	Secondaria
				I grado	II grado
v. a.					
Italia	12.838	2.171	7.005	3.467	195
Nord-Ovest	3.417	524	1.942	934	17
Nord-Est	2.695	331	1.490	838	36
Centro	3.298	555	1.781	908	54
Mezzogiorno	3.428	761	1.792	787	88
%					
Italia	100,0	16,9	54,6	27,0	1,5
Nord-Ovest	100,0	15,3	56,8	27,3	0,5
Nord-Est	100,0	12,3	55,3	31,1	1,3
Centro	100,0	16,8	54,0	27,5	1,6
Mezzogiorno	100,0	22,2	52,3	23,0	2,6

Fonte: MIUR “Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano – A.S. 2008/09

**Grafico 2 – Alunni nomadi presenti nel sistema scolastico per regione – A.S. 2008/09**



Fonte: MIUR “Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano – A.S. 2008/09

### Le minoranze linguistiche

La legge 482 del 15 dicembre 1999 (artt. 4 e 5) ha affidato al Ministero dell’Istruzione il compito di indicare i criteri generali atti alla “*promozione e realizzazione di progetti nazionali e locali nel campo dello studio delle lingue e tradizioni culturali degli appartenenti ad una minoranza linguistica riconosciuta*”. Le misure contenute nella norma, pur riconoscendo nell’italiano la lingua ufficiale della Repubblica, aprono al pluralismo linguistico con la promozione e la valorizzazione delle lingue minoritarie storiche delle 12 comunità riconosciute (albanese, catalana, germanica, greca, slovena, croata, franco-provenzale, friulana, ladina, occitana, sarda e francofona) e offrono una risposta operativa ai

presupposti del quadro normativo di riferimento a livello europeo<sup>3</sup>, nazionale<sup>4</sup> e ministeriale<sup>5</sup>. I comuni che godono di qualche riconoscimento di bilinguismo o plurilinguismo sono **1.076** su un totale di 8.101, cioè circa il 13% del totale, sul territorio dei quali vivono circa 4.000.000 di persone, pari al 7% della popolazione totale del paese. Di questi **1.076, 960** sono soggetti alla legge 482/99 – a loro volta 878 per dichiarazione dei consigli comunali interessati e 82 d'ufficio in quanto bilingui per statuto di autonomia della Regione Autonoma della Valle d'Aosta (71) e della Provincia Autonoma di Trento (11). Diversamente, 116 comuni della Provincia Autonoma di Bolzano, per decisione del Consiglio Provinciale, non sono annoverati tra i beneficiari della legge. Per quanto concerne, invece, il numero di scuole che hanno sede nei comuni di minoranza, occorre precisare che con il termine *“scuola”* il Ministero dell’istruzione intende un’unità amministrativa che comprende uno o più *punti di erogazione del servizio* di diverso ordine e grado, dislocati sul territorio di pertinenza della scuola o anche in paesi e villaggi diversi. Nel 2008 erano censite **582** scuole alle quali afferivano **2.971** punti di erogazione.

La gestione del piano dei finanziamenti relativi alla tutela e valorizzazione delle lingue di minoranza è affidata ad un apposito ufficio del Ministero che, ciascun anno, prima dell’inizio delle attività scolastiche, emana una circolare nella quale sono indicati i criteri generali per la realizzazione di progetti nazionali e locali nel campo dello studio delle lingue e delle tradizioni culturali appartenenti alle minoranze linguistiche storiche. Nell’individuazione dei criteri e nella valutazione dei progetti presentati dalle scuole, ai fini dell’erogazione degli opportuni finanziamenti, il Ministero si avvale dell’ausilio di un Gruppo di Studio appositamente costituito con Decreto Ministeriale. Nell’esercizio dell’autonomia organizzativa e didattica, le scuole dell’infanzia, le istituzioni scolastiche primarie e secondarie di primo grado site in territori delimitati, anche sub comunali, deliberano, anche sulla base delle richieste dei genitori degli alunni, le modalità di svolgimento delle attività di insegnamento e apprendimento della lingua e delle tradizioni culturali delle comunità locali al fine di assicurare la loro promozione, stabilendone i tempi e le metodologie, nonché i criteri di valutazione degli alunni e le modalità d’impiego dei docenti qualificati. La consapevolezza che l’insegnamento delle lingue minoritarie costituisce un arricchimento anche per la cultura italiana, ha fatto sì che molti progetti fossero estesi anche ai genitori dei bambini iscritti nelle scuole ed, in

---

<sup>3</sup> 1960 Convenzione Unesco sul diritto all’uso della propria lingua; 1981 Risoluzione di Arfè per il sostegno alle lingue meno diffuse; 1992 Carta europea delle lingue Regionali o Minoritarie; 1994 Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali.

<sup>4</sup> 1943 Carta di Chivasso per l’insegnamento delle lingue locali nelle scuole di ogni ordine e grado; 1948 Costituzione della Repubblica Italiana artt. 3 e 6, DPR n.670/1972 tutela dei ladini del Trentino Alto Adige.

<sup>5</sup> D.P.R. 104 del 1985 Nuovi Programmi per la scuola primaria; D.M. 3 giugno 1991 Orientamenti attività educative scuole materne statali e C.M. n. 73 del 1994 Dialogo interculturale e convivenza democratica.

alcuni casi, anche al personale non docente e agli adulti esterni alla scuola. Come sopra indicato, i progetti presentati dalle scuole sono esaminati da un apposito Gruppo di lavoro che nella valutazione, di norma, ha privilegiato progetti che prevedevano:

- l'inserimento della lingua di minoranza tra le attività curriculari;
- il cofinanziamento in ambito locale;
- l'insegnamento della/e disciplina/e con la lingua minoritaria;
- la creazione delle reti di scuole;
- l'interazione dell'iniziativa progettuale con il territorio;
- la pluriennalità, continuità, monitoraggio attività, obiettivi, risultati raggiunti;
- la formazione dei formatori in servizio.

Le iniziative progettuali approvate hanno posto la loro attenzione, in particolare, all'ingresso della lingua minoritaria nella scuola, al superamento di quei comportamenti pregiudiziali connessi all'uso di una varietà locale all'interno di un sistema istituzionale, a favorire il plurilinguismo e a promuovere la memoria storica di una comunità minoritaria.

Il rapporto fra il Ministero e le scuole non è caratterizzato solo dall'emanazione di linee guida per il funzionamento annuale dei progetti ma, attraverso i seminari, i convegni e i corsi di aggiornamento, si è instaurato un rapporto sinergico e costante che ha sostenuto e promosso l'attività progettuale. Il numero di progetti presentati dalle scuole è cresciuto costantemente nel tempo, andando dai **160** progetti finanziati dell'A.S. **2004/2005** fino ai **210** progetti presentati nell'anno scolastico **2008/2009**.

#### **La scuola in ospedale e l'istruzione domiciliare**

Nel periodo di riferimento per il presente rapporto è continuata l'assegnazione di risorse di cui all'art. 2 della legge 440/97<sup>6</sup> al fine di garantire il funzionamento delle sezioni ospedaliere, l'attivazione di progetti di istruzione domiciliare e la formazione del personale coinvolto. Nell'esecuzione dei percorsi sia di istruzione domiciliare che ospedaliera, il Ministero dell'istruzione si è avvalso di esperienze formative quali il Progetto HSH@Network. Il progetto HSH ha consentito di dotare le sezioni ospedaliere di infrastrutture tecnologiche, strumenti, servizi e moduli formativi per i docenti allo scopo di favorire la comunicazione multimediale e garantire il diritto allo studio dell'alunno in lungo-degenza ospedaliera o in terapia domiciliare, nell'ottica di una presa in carico globale sia dal punto di vista sanitario che scolastico, al fine di prevenire e limitare fenomeni di dispersione scolastica. Attualmente, l'istruzione in ambiente

---

<sup>6</sup> "Istituzione del Fondo per l'arricchimento e ampliamento dell'offerta formativa e per gli oneri perequativi"

ospedaliero è diffusa in tutti gli ordini e gradi di scuola e nei principali ospedali e reparti pediatrici del territorio nazionale. Il servizio di istruzione domiciliare costituisce un ampliamento dell'offerta formativa *Scuola in Ospedale*, riconoscendo ai minori malati – ove necessario – il diritto-dovere all'istruzione anche a domicilio. A seguito della riduzione dei periodi di degenza ospedaliera prevista dal Piano Sanitario 2002-2004, la tendenza attuale è quella di rimandare il bambino o il ragazzo a casa anche nei casi più gravi, continuando, al contempo, a seguirlo in day-hospital per tutto il periodo della cura. In questi casi, a seguito dell'approvazione di uno specifico progetto, il minore impossibilitato alla frequenza scolastica per almeno 30 giorni può essere seguito direttamente a casa da uno o più docenti. La costante attenzione del governo italiano alle iniziative finalizzate al potenziamento ed alla qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni ricoverati in ospedale o in day-hospital si è concretizzata nell'aumento, nel corso degli anni, delle risorse ad esse destinate. Infatti, si è passati da € 1.529.622,00 (€ 1.029.622,00 per interventi connessi al funzionamento della scuola in ospedale; € 500.000,00 per l'istruzione domiciliare) del 2006 a € 2.725.000,00 (€ 1.100.000,00 per la scuola in ospedale; € 1.500.000,00 per l'istruzione domiciliare ed € 125.000,00 per attività di formazione dei docenti) del 2008. I fondi sono stati diversamente ripartiti fra le varie regioni.

#### **Progetti relativi alle scuole delle aree a rischio**

Annualmente, con decreto del Ministero dell'istruzione, vengono ripartite fra le varie Regioni le risorse destinate al finanziamento di progetti rivolti alle scuole in aree a rischio educativo, con forte processo immigratorio e finalizzati al contrasto della dispersione scolastica e dell'emarginazione sociale. Al fine di garantire un'adeguata ripartizione fra gli Uffici scolastici regionali, vengono utilizzate, a partire dal 2005, alcune variabili di tipo sociale, economico, sanitario, culturale, indicatori dell'incidenza della criminalità assunti dall'ISTAT o da altri istituti competenti, nonché indicatori riferiti al sistema scolastico, sia per la dispersione scolastica sia per la presenza di alunni stranieri. Per gli anni scolastici 2008/2009 e 2009/2010 l'importo totale delle misure incentivanti finalizzate all'attuazione di detti progetti è stato pari ad € 53.195.060,00.

Per quanto concerne l'integrazione degli studenti disabili, si rinvia al rapporto sull'articolo 15.

*Nelle Conclusioni 2007 era contenuta una richiesta del Comitato europeo dei diritti sociali volta a conoscere se e con quali modalità era stato attivato un sistema di rilevazione e di verifica della*

*qualità dell'insegnamento e delle strutture scolastiche al fine di valutare l'efficacia del sistema scolastico. Al riguardo, si fa presente quanto segue.*

La legge 29 marzo 2003, n. 53 *"Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale"* ha dettato norme generali sulla valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione nonché degli apprendimenti degli studenti. Con il successivo decreto legislativo n. 286/2004 è stato istituito il *Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione* con l'obiettivo di migliorare la qualità del sistema educativo. A tal fine, è stato affidato all'*Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione (INVALSI)* 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. L'INVALSI, ente di ricerca dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e soggetto alla vigilanza del Ministero dell'istruzione, svolge i seguenti compiti:

- effettua verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze, le abilità degli studenti e sulla qualità complessiva dell'offerta formativa delle istituzioni di istruzione e di istruzione e formazione professionale, anche nel contesto dell'apprendimento permanente; in particolare gestisce il Sistema Nazionale di Valutazione (SNV);
- studia le cause dell'insuccesso e della dispersione scolastica con riferimento al contesto sociale ed alle tipologie dell'offerta formativa;
- effettua le rilevazioni necessarie per la valutazione del valore aggiunto realizzato dalle scuole;
- predisponde annualmente i testi della nuova prova scritta, a carattere nazionale, volta a verificare i livelli generali e specifici di apprendimento conseguiti dagli studenti che sostengono l'esame di Stato al terzo anno della scuola secondaria di primo grado;
- predisponde modelli da mettere a disposizione delle autonomie scolastiche ai fini dell'elaborazione della terza prova a conclusione dei percorsi dell'istruzione secondaria superiore;
- provvede alla valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti a conclusione dei percorsi dell'istruzione secondaria superiore, utilizzando le prove scritte degli esami di Stato secondo criteri e modalità coerenti con quelli applicati a livello internazionale per garantirne la comparabilità;
- fornisce supporto e assistenza tecnica all'amministrazione scolastica, alle regioni, agli enti territoriali e alle singole istituzioni scolastiche e formative per la

- realizzazione di autonome iniziative di monitoraggio, valutazione e autovalutazione;
- svolge attività di formazione del personale docente e dirigente della scuola, connessa ai processi di valutazione e di autovalutazione delle istituzioni scolastiche;
  - svolge attività di ricerca, sia su propria iniziativa che su mandato di enti pubblici e privati;
  - assicura la partecipazione italiana a progetti di ricerca europea e internazionale in campo valutativo, rappresentando il Paese negli organismi competenti;
  - formula proposte per la piena attuazione del sistema di valutazione dei dirigenti scolastici, definisce le procedure da seguire per la loro valutazione, formula proposte per la formazione dei componenti del team di valutazione e realizza il monitoraggio sullo sviluppo e sugli esisti del sistema di valutazione.

Le attività svolte dall'INVALSI concorrono al raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Unione Europea in materia di istruzione e formazione, correlati al "processo di Lisbona" avviato nel 2000. Tali attività si inseriscono nel più ampio contesto internazionale sia in tema di indagini internazionali comparative sulla qualità dei sistemi nazionali di istruzione e sui livelli di apprendimento degli studenti, con riferimento alle metodiche adottate ed ai risultati conseguiti, sia in termini di promozione della cultura della valutazione.

Relativamente alla rilevazione degli apprendimenti degli studenti della terza classe della scuola secondaria di primo grado, la legge 176/2007 ("*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 7 settembre 2007, n. 147, recante disposizioni urgenti per assicurare l'ordinario avvio dell'anno scolastico 2007-2008 ed in materia di concorsi per ricercatori universitari*") ha previsto che ogni anno gli studenti di questa classe siano sottoposti ad una valutazione degli apprendimenti in occasione della prova nazionale dell'esame di Stato al termine del primo ciclo. E' stata prevista la seguente scansione in tre annualità per la messa a regime della rilevazione:

- anno 2008-2009 scuole primarie;
- anno 2009-2010 scuole secondarie di primo grado,
- anno 2010-2011 scuole secondarie di secondo grado.

Dal Rapporto INVALSI sulla "*Rilevazione degli apprendimenti nella scuola primaria - anno scolastico 2008/2009*" risulta che nel maggio 2009 ha avuto luogo in **5.303** scuole primarie italiane la rilevazione degli apprendimenti di italiano e matematica. La prova esterna standardizzata ha coinvolto oltre 350.000 ragazzi delle classi seconde e quinte. Tra le 5.303 scuole partecipanti alla rilevazione, 1.069 appartenevano al campione di scuole che l'INVALSI aveva selezione *ex ante*, cioè prima dell'iscrizione volontaria delle scuole alla

rilevazione, partendo dall'insieme di tutte le istituzioni scolastiche, statali e paritarie, operanti sul territorio nazionale.

Nell'A.S. **2009/2010** l'INVALSI ha condotto sia la rilevazione degli apprendimenti di italiano e matematica nelle classi II e V della scuola primaria e nella I classe della scuola secondaria di primo grado sia la Prova nazionale al termine della scuola secondaria di primo grado.

In merito alla rilevazione nelle due classi della scuola primaria e nella prima classe della secondaria di primo grado occorre sottolineare che nell'A.S. 2009/2010 la rilevazione è stata di tipo censuario ed ha riguardato tutti gli studenti delle classi interessate, diversamente dalla rilevazione dell'anno precedente dove la partecipazione al SNV era volontaria e, pertanto, ogni singola scuola poteva decidere se partecipare o meno. Nell'A.S. **2009/2010** sono state complessivamente coinvolte circa **9.600** istituzioni scolastiche, **87.000** classi e circa **1.716.000** studenti.

La Prova nazionale prevista dalla legge 176/2007 al termine del primo ciclo dell'istruzione ha coinvolto, nel medesimo anno scolastico, circa **585.000** studenti delle circa **5.900** scuole secondarie di primo grado.

Accanto alla valutazione delle competenze degli studenti è stata prevista anche la *valutazione delle scuole*, affidata anch'essa all'INVALSI. Finalità della valutazione è la verifica del funzionamento delle singole scuole attraverso la comparazione fra i diversi contesti di partenza, i processi didattici ed organizzativi attuati ed i risultati ottenuti. L'INVALSI, cui era stato affidato il compito di costruire un modello per valutare le singole scuole, ha scelto di realizzare un progetto di studio e ricerca triennale al termine del quale proporre un modello di valutazione condiviso con il mondo della scuola. Il progetto, avviato a settembre 2008, si concluderà a giugno 2011. Il percorso di ricerca individuato deve tenere conto dei seguenti aspetti:

- ❖ il contesto in cui le scuole sono inserite (aspetti demografici, economici e socio-culturali nei cui confini la scuola si trova ad operare e che ne ha determinato la sua utenza);
- ❖ le risorse di cui la scuola dispone per offrire il proprio servizio (umane, materiali ed economiche a disposizione);
- ❖ i processi attuati, ossia le attività realizzate dalla scuola (l'offerta formativa, le scelte organizzative e didattiche, gli stili di direzione);
- ❖ i risultati ottenuti, sia immediati (percentuali di promossi, votazioni conseguite agli esami di stato) sia a medio e lungo termine (livello delle competenze possedute, accesso al mondo del lavoro).

I dati relativi alla valutazione delle scuole rilevati nel corso della sperimentazione verranno restituiti in modo riservato a ciascuna delle scuole che vi partecipano.

In tema di sicurezza degli edifici scolastici appare opportuno citare l'Intesa istituzionale raggiunta nella Conferenza Unificata del 28 gennaio 2009 relativamente agli indirizzi per prevenire e fronteggiare le eventuali situazioni di rischio connesse alla vulnerabilità di elementi, anche non strutturali, degli edifici stessi. L'Intesa ha previsto la costituzione – presso ciascuna Regione e Provincia autonoma – di appositi Gruppi di lavoro, composti da rappresentanti degli Uffici Scolastici Regionali, dei Provveditorati Interregionali alle Opere Pubbliche, dell'ANCI (Associazione Nazionale Costruttori Italiani), dell'UPI (Unione delle province italiane) e dell'UNCEM (Unione nazionale comuni e comunità enti montani)) con il compito di costituire apposite squadre tecniche incaricate dell'effettuazione di sopralluoghi sugli edifici scolastici del rispettivo territorio e della compilazione di apposite schede, il cui contenuto è destinato a confluire successivamente nell'Anagrafe dell'edilizia scolastica.

## **TUTELA DEI MINORI DAI MALTRATTAMENTI**

Si rinvia alle indicazioni contenute nel rapporto sull'articolo 7 del presente gruppo tematico relativamente alle informazioni concernenti gli abusi, la violenza sui minori e la violenza domestica.

Nel precedente rapporto sull'articolo 17 si era specificato che gli interventi a favore delle famiglie e dei minori vittime di violenza all'interno delle stesse erano realizzati dagli Enti locali, attraverso il finanziamento del Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS). Il Fondo, come più volte ribadito, costituisce la principale fonte di finanziamento statale delle politiche sociali. La sua natura è quella di fondo *indistinto*, nel senso che le risorse del Fondo non possono essere vincolate ad una specifica destinazione e quindi non possono essere volte al finanziamento di determinati interventi o settori particolari, individuati a livello nazionale nell'ambito delle politiche sociali. In altri termini, all'amministrazione centrale non spetta il compito di indirizzare *ex-ante* l'uso delle risorse, ma solo di monitorarne *ex-post* il corretto utilizzo.

L'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, e in particolare della modifica del titolo V, parte II, della Costituzione, ha determinato lo spostamento della materia dell'assistenza sociale dall'area della potestà legislativa concorrente Stato-Regioni a quella della potestà legislativa esclusiva delle Regioni. Il testo emendato dell'articolo 119

della Costituzione, nel delineare il nuovo sistema dell'autonomia finanziaria delle Regioni, ha posto dei limiti ben precisi al legislatore statale nella disciplina delle modalità di finanziamento delle funzioni spettanti in via esclusiva alle Regioni. In tal senso non sono ritenuti più ammissibili finanziamenti a destinazione vincolata in materie e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale, così come ribadito dalla Corte Costituzionale in una serie di sentenze, di cui l'ultima, la n. 423/2004, proprio in materia di Fondo nazionale per le politiche sociali.

Dal "Monitoraggio sull'annualità 2007" del FNPS risulta che le risorse finanziarie del Fondo per l'anno 2007 ammontavano a **1.564.917.148,00** euro. Le risorse erano così ripartite fra i seguenti destinatari:

- INPS, per il finanziamento degli interventi costituenti "diritti soggettivi", che si sostanziano prevalentemente in trasferimenti economici alle persone e alle famiglie;
- Regioni e Province autonome, per il finanziamento del sistema integrato di servizi sociali territoriali;
- **Comuni**, per la realizzazione di progetti destinati ai diritti dell'infanzia e all'adolescenza, come previsto dalla legge n. 285 del 1997;
- Ministero della solidarietà, ora Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per interventi di carattere sociale.

L'ammontare delle risorse assegnate ai Comuni per l'anno 2007 è rimasto inalterato rispetto ai due anni precedenti: **44.466.940** euro. Occorre, tuttavia, considerare che all'area di utenza "*Famiglia e minori*" afferiscono anche risorse derivanti dai trasferimenti agli Enti locali di fondi regionali senza vincolo di destinazione. In particolare, per il 57,5% delle risorse finalizzate al finanziamento delle politiche sociali, comprensive sia della quota trasferita agli Enti locali sia di quella trattenuta dalle Regioni, le informazioni raccolte attraverso l'attività di monitoraggio consentono la ricostruzione degli impieghi: finanziamento di interventi distinti secondo l'area di utenza (47,9%), ovvero risorse finalizzate ad azioni di miglioramento del sistema di offerta locale, alla gestione dei piani di zona, alla promozione ed allo sviluppo dei sistemi informativi regionali sui servizi sociali e al finanziamento degli interventi formativi/informativi (9,6%). Come sopra accennato, il 47,9% di tali risorse, pari a **904 milioni di euro**, è stato destinato prevalentemente a finanziare interventi e servizi rientranti nelle aree "Disabili" (30,4%), "**Famiglia e minori**" (26,8%) e "Anziani" (23,1%). Si riporta, di seguito, una tavola nella quale sono indicati gli interventi posti in essere dai Comuni, singoli e associati, in favore della famiglia e dei minori, riferiti all'anno 2007, ultima annualità rilevata dall'ISTAT nella sua indagine sui servizi realizzati in ambito sociale.

**Tavola 7- Area famiglia e minori: utenti, spesa e spesa per utente per singoli interventi e servizi sociali. Totale Italia - Anno 2007**

VOCI DI SPESA	Spesa	Utenti	Spesa media per utente
Interventi e servizi			
<b>Attività di servizio sociale professionale:</b>			
Servizio sociale professionale	142.635.190	669.566	213
Intermediazione abitativa e/o assegnazione alloggi	8.879.168	27.253	326
Servizio per l'affido minori	26.577.059	19.734	1.347
Servizio per l'adozione minori	7.693.096	11.988	642
Altro	11.008.019	73.765	149
<b>Totale attività di servizio sociale professionale</b>	<b>196.792.532</b>	-	-
<b>Integrazione sociale:</b>			
Interventi per integrazione sociale dei soggetti deboli o a rischio	52.502.508	818.596	64
Attività ricreative, sociali, culturali	26.424.649	353.458	75
Altro	6.993.546	105.233	66
<b>Totale integrazione sociale</b>	<b>85.920.703</b>	-	-
<b>Interventi e servizi educativo - assistenziali e per l'inserimento lavorativo dei minori:</b>			
Sostegno socio-educativo scolastico	43.662.609	75.529	578
Sostegno socio-educativo territoriale e/o domiciliare	61.837.677	77.531	798
Sostegno all'inserimento lavorativo	5.092.305	7.583	672
Altro	7.222.120	47.375	152
<b>Totale interventi e servizi educativo - assistenziali e per l'inserimento lavorativo dei minori</b>	<b>117.814.711</b>	-	-
<b>Assistenza domiciliare a famiglie con minori:</b>			
Assistenza domiciliare socio-assistenziale	41.790.094	24.025	1.739
Voucher, assegno di cura, buono socio-sanitario	6.355.171	6.047	1.051
Distribuzione pasti e/o lavanderia a domicilio	212.769	290	734
Altro	3.242.340	2.523	1.285
<b>Totale assistenza domiciliare a famiglie con minori</b>	<b>51.600.374</b>	-	-
<b>Servizi di supporto:</b>			
Mensa	21.088.050	73.781	286
Trasporto sociale	7.858.685	33.709	233
<b>Totale servizi di supporto</b>	<b>28.946.735</b>	-	-
<b>Totale interventi e servizi</b>	<b>481.075.055</b>	-	-
Trasferimenti in denaro			
<b>Trasferimenti in denaro per il pagamento di interventi e servizi:</b>			
Contributi economici per cura o prestazioni sanitarie	6.624.605	20.281	327
Retta per asili nido	43.954.118	21.893	2.008
Retta per servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia	12.729.176	7.792	1.634
Retta per prestazioni residenziali	235.341.173	20.918	11.251
Contributi economici per i servizi scolastici	21.612.586	109.455	197
Contributi economici erogati a titolo di prestito	821.331	950	865
Contributi economici per alloggio	64.660.698	89.643	721
Contributi economici per l'inserimento lavorativo	5.990.387	5.428	1.104
Contributi economici ad integrazione del reddito familiare	95.927.374	157.806	608
Contributi economici per affido familiare	50.345.432	16.367	3.076
Contributi generici ad associazioni sociali	21.904.940	-	-
Trasferimenti ad aziende municipalizzate per agevolazioni tariffarie sui trasporti	1.885.768	20.352	93
Altro	12.670.882	42.077	301
<b>Totale trasferimenti in denaro</b>	<b>574.468.470</b>	-	-
Strutture			
<b>Strutture a ciclo diurno o semi-residenziale:</b>			
Asili nido	975.665.363	143.321	6.808
Servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia	33.718.920	28.553	1.181
Centri diurni	55.470.178	51.777	1.071
Centri diurni estivi	40.473.354	312.547	129
Ludoteche/laboratori	35.378.723	497.374	71
Centri di aggregazione/sociali	60.555.708	275.043	220
Altro	6.524.399	55.952	117
<b>Totale strutture a ciclo diurno o semi-residenziale</b>	<b>1.207.786.645</b>	-	-
<b>Strutture comunitarie e residenziali:</b>			
Strutture residenziali	220.948.500	18.487	11.952
Centri estivi o invernali	4.486.660	25.918	173
Altro	1.862.548	2.318	804
<b>Totale strutture comunitarie e residenziali</b>	<b>227.297.708</b>	-	-
<b>Totale strutture</b>	<b>1.435.084.353</b>	-	-
<b>Totale famiglia e minori</b>	<b>2.490.627.878</b>	-	-

Il Consiglio d'Europa ha giudicato la posizione dell'Italia conforme alle disposizioni della Carta sociale europea emendata in materia di tutela giuridica dei minori dai maltrattamenti commessi all'interno della famiglia. Pertanto, si conferma quanto precisato sia nel precedente rapporto sul presente articolo sia quanto espresso in occasione del reclamo collettivo n. 19/2003, promosso dall'OMCT (Organizzazione Mondiale Contro la Tortura) c/ l'Italia.

A conferma dell'orientamento della giurisprudenza volto a rafforzare la tutela dei minori contro i maltrattamenti in seno alla famiglia ed, in particolare, a preservare la loro integrità psico-fisica, vale la pena di citare la Sentenza n. 41142 del 2010 della Corte di Cassazione – Sezione V penale. A parere della Suprema Corte, il padre che compie atti di violenza sulla madre risponde anche del reato di maltrattamento sui figli. I giudici hanno condannato per violenza verso la convivente ed i figli della coppia un uomo che, davanti ai bambini, aggrediva sia verbalmente sia fisicamente la loro madre. Tale comportamento aveva indotto nel figlio maschio il rifiuto di andare a scuola per paura che durante la sua assenza la madre venisse picchiata senza che lui potesse fare nulla per difenderla, mentre la figlia femmina aveva iniziato a soffrire di bulimia. La Corte ha respinto la tesi della difesa che negava l'esistenza di un nesso causa-effetto tra la patologia che si era manifestata nella minore e l'atteggiamento violento del padre nei confronti della sua convivente, che doveva considerarsi l'unica destinataria degli scatti d'ira del suo compagno. Secondo i giudici, gli atteggiamenti violenti del padre nei confronti della madre hanno creato un clima di disagio, anche se la violenza non erano direttamente rivolta verso i minori che si limitavano ad assistervi. Il reato di maltrattamenti – specifica la Corte – si configura non solo in presenza di un comportamento attivo, ma anche quando si mettono in atto delle omissioni, come avviene nel genitore che non si cura dell'educazione e dell'assistenza dei propri figli.

## **AFFIDAMENTO FAMILIARE**

Nell'ambito della riforma dell'adozione e dell'affidamento, la legge 149 del 2001 rappresenta un importante punto di svolta nella concezione della famiglia e del diritto del minore di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia.

Nello specifico, la legge 149/2001 prevede che laddove non sia possibile per il minore crescere nella propria famiglia di origine e debba dunque essere disposto temporaneamente un allontanamento da essa, le misure da attivare devono *in primis* contemplare la possibilità di accoglienza presso una famiglia affidataria e solo in seconda istanza l'inserimento in una comunità residenziale, preferibilmente di tipo familiare.

Dall'attività di monitoraggio sui minori in affidamento familiare e i minori accolti nei servizi residenziali – realizzata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza in condivisione con Regioni e Province autonome nel corso del 2009 – al **31 dicembre 2007** risultavano in affidamento familiare (a singoli, famiglie e parenti) **16.304** bambini e adolescenti. Alla data del **31/12/2005** i minori in affidamento familiare erano **12.551**. E' da sottolineare, tuttavia, che nel numero complessivo di affidamenti relativo all'anno 2005 non era stata conteggiata la Regione Sicilia in quanto il relativo dato non era al momento disponibile. Conteggiando il dato siciliano, il numero complessivo di bambini ed adolescenti in affidamento familiare avrebbe raggiunto le 14.000 unità. I dati, anche tenendo conto di questo aggiustamento, mostrano comunque un aumento degli affidamenti familiari, che passano dai circa 14.000 del 2005 ai circa 16.000 del 2007, con un incremento del 15%.

Relativamente al numero di bambini e adolescenti accolti nei servizi residenziali, si è passati dagli **11.543** del **2005** ai **13.037** del **2007**, facendo registrare un incremento di circa il 13%.

La legge sull'affidamento familiare ha fissato altresì modalità e tempi (entro il 31 dicembre 2006) del processo di deistituzionalizzazione che si concretizza nella chiusura di quella particolare tipologia di servizi residenziali per minori denominati *"istituti per minori"* e intesi, in forma residuale rispetto alle altre tipologie di servizi residenziali esistenti sul territorio, quali strutture socio educative residenziali di tipo assistenziale di grosse dimensioni, ovvero in grado di accogliere un elevato numero di minori, le cui prestazioni sono in prevalenza educative, ricreative e di assistenza tutelare.

Stando ai primi dati disponibili, il processo di chiusura e/o riconversione degli istituti per minori poteva dirsi in qualche misura già avviato prima della legge 149/2001: al **31 dicembre 1999** gli *istituti per minori* in Italia risultano essere **475**, con un'accoglienza pari a **10.626** minori ospitati; a distanza di un anno, ovvero al **31 dicembre 2000**, il numero di

istituti per minori presenti sul territorio nazionale è calato a 359 unità e conseguentemente i minori accolti si sono ridotti a 7.575.

Sulla base delle cifre del fenomeno e al fine di monitorare gli obiettivi della legge, il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha realizzato una specifica indagine censuaria di livello nazionale nel corso del 2004, precisando e integrando l'indirizzario anagrafico degli istituti per minori fornito dall'Istat con le informazioni e gli aggiornamenti derivanti dalle Regioni e Province autonome.

Tale azione di ricerca ha messo in evidenza che il processo di deistituzionalizzazione ha trovato nuovo impulso nel mandato della legge al punto che al **30 giugno 2003** il numero di istituti per minori si era ulteriormente assottigliato (**215** strutture), e così anche la loro accoglienza (**2.663** minori).

Relativamente alla distribuzione territoriale degli istituti per minori, questi si concentravano quasi esclusivamente nelle regioni del Sud e nelle Isole (Campania 28, Calabria 30, Puglia 35, Sicilia 63). Va rimarcata, inoltre, la relativa bassa presenza di minori accolti in tali strutture, proprio in alcune delle principali regioni di diffusione delle stesse: a fronte di una media nazionale di 12,2 minori accolti per istituto per minori, se ne contano 8,6 in Calabria e 8,2 in Sicilia.

Al fine di monitorare la chiusura e/o la trasformazione degli istituti per minori, il Centro ha effettuato delle indagini telefoniche presso i 215 istituti per minori ancora attivi sul territorio nel 2006. Le indagini telefoniche si sono svolte a novembre del 2006 per fare il punto all'approssimarsi della scadenza fissata dalla legge e, successivamente, per verificare il completamento del percorso per tutte quelle strutture che avevano per così dire "sforato" tale scadenza, con contatti avvenuti al 31 maggio del 2007, al 31 gennaio del 2008, e infine al 31 marzo 2009.

Il primo monitoraggio telefonico, realizzato a novembre 2006, ha evidenziato che, a pochi giorni dalla scadenza stabilita dalla legge 149/2001, risultavano ancora attivi sul territorio nazionale **52** istituti per minori caratterizzati da un numero medio di minori molto basso (355 ospiti in totale e poco meno di 7 ospiti in media), al punto che **12** strutture risultavano del tutto prive di accoglienza.

Inoltre, dei 52 istituti ancora aperti, **31** dichiaravano di avere avviato un processo di trasformazione in altra tipologia d'accoglienza.

Da un punto di vista territoriale, la diffusione del fenomeno si restringe ulteriormente: nessun istituto risultava ancora aperto nelle regioni del Nord, 3 soli istituti aperti nelle regioni del Centro, mentre risultavano 49 gli istituti ancora aperti nelle regioni del Sud e nelle Isole.

Si segnala, infine, che dei 215 istituti contattati a novembre del 2006 dieci avevano effettivamente chiuso l'attività di accoglienza e 153 si erano trasformati in un'altra tipologia di servizio residenziale.

Il secondo monitoraggio telefonico ha interessato i soli 52 istituti ancora attivi al 30 novembre del 2006 e, come detto in precedenza, è stato condotto in riferimento alla data del 31 maggio 2007.

Il monitoraggio ha evidenziato che nel breve arco temporale dei sei mesi presi in considerazione due istituti siciliani hanno definitivamente chiuso, 30 istituti si sono trasformati in altro servizio con diversa tipologia d'accoglienza, mentre 20 istituti per minori, con un'accoglienza di 137 bambini e ragazzi, risultavano ancora attivi.

Si evidenzia, inoltre, che tra gli istituti attivi 15 dichiaravano di essere in attesa di trasformazione in altro servizio con altra tipologia di accoglienza e che gli istituti attivi si trovavano esclusivamente nel Sud Italia: 12 in Sicilia, 5 in Calabria, 2 in Puglia e 1 in Basilicata.

L'accoglienza media degli istituti attivi era, dunque, molto bassa e 4 strutture (2 in Sicilia e 2 in Calabria) risultavano senza bambini accolti al momento del contatto telefonico.

I 137 bambini e ragazzi accolti in istituto presentavano inoltre delle caratteristiche molto specifiche: una forte componente femminile (81% del totale) e una forte componente italiana (96% del totale).

Nel terzo monitoraggio telefonico, al 31 gennaio del 2008, sono stati contattati i 20 istituti che risultavano ancora aperti alla data del 31 maggio 2007.

Nessuno di questi istituti ha definitivamente chiuso nel periodo intercorrente tra i due monitoraggi, 6 si sono trasformati in altra tipologia di servizio di accoglienza (tre centri diurni) e 14 risultavano ancora attivi; di quest'ultimi, 10 dichiaravano di essere in attesa di trasformazione.

Il numero di minori accolti era ancora più basso (48 bambini) e 4 dei 14 istituti attivi non avevano alcuna accoglienza, segni evidenti dello svuotamento delle strutture nonostante risultassero ancora formalmente aperte.

La quarta e ultima tornata di monitoraggio telefonico risaliva al 31 marzo 2009.

Dei 14 istituti per minori ancora attivi all'ultimo contatto, 4 strutture – una per ciascuna regione di Calabria, Basilicata, Puglia e Sicilia – si sono trasformate rispettivamente in centro diurno, in casa famiglia, in un'azienda di servizi alle persone e in una comunità alloggio per minori.

Per quanto attiene i restanti istituti per minori la situazione è sostanzialmente quella di strutture che hanno presentato progetti per la riconversione in altra tipologia di servizio di accoglienza.

Detto ciò il numero di minori accolti al 31 marzo 2009 ammontava complessivamente ad appena 15 unità, distribuiti in due strutture siciliane e in una struttura pugliese. Le restanti strutture sono di fatto attualmente vuote e hanno già orientato le loro attività verso altre forme di servizio.

In conclusione e in sintesi, il processo di deistituzionalizzazione previsto dalla legge 149/2001 può dirsi, almeno formalmente, concluso, così come evidenziato dalla tabella sottostante.

**Tavola 8 – Istituti per minori e minori ospiti - Italia**

---

	<u>Strutture</u>	<u>Minori ospiti</u>
31 dicembre 1999 <sup>(a)</sup>	475	10.626
31 dicembre 2000 <sup>(a)</sup>	359	7.575
30 giugno 2003 <sup>(b)</sup>	215	2.633
30 novembre 2006 <sup>(b)</sup>	52	355
31 maggio 2007 <sup>(b)</sup>	20	137
31 gennaio 2008 <sup>(b)</sup>	14	48
<u>31 marzo 2009<sup>(b)</sup></u>	<u>3</u>	<u>15</u>

(a) Fonte: Istat

(b) Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

## **MINORENNI DENUNCIATI E DETENUTI**

La normativa vigente, ampiamente illustrata nel precedente rapporto del governo italiano, non ha subito variazioni nel periodo in esame per il presente rapporto.

Dai dati del *Sistema informativo territoriale sulla giustizia* dell'ISTAT, risulta che, nel **2007**, i minorenni denunciati per delitto alle Procure presso i Tribunali dei minorenni erano, complessivamente, **40.273**. Nel numero sono ricompresi anche coloro che, presunti minorenni, non sono stati completamente identificati. I minorenni noti erano, invece, **38.193**, il 3,6% in meno rispetto al **2006** (**39.626**). I minorenni noti denunciati con età inferiore a 14 anni e, pertanto, penalmente non imputabili ammontavano a **6.495**.

Il numero di minorenni stranieri denunciati è sceso progressivamente nel corso degli anni: dai **12.053** del **2004** ai **10.390** minorenni stranieri denunciati nel **2007**, di cui **2.359** di sesso femminile. I minorenni denunciati di cittadinanza non italiana provenivano, prevalentemente, dalla Romania (3.955) e dal Marocco (1.330). Le regioni dove gli stranieri hanno commesso più reati sono state la Lombardia (2.317 denuncie) e il Lazio (2.058). La Campania, invece, registrava il maggior numero di minori denunciati per omicidio volontario (nel 2007 sono stati 9 rispetto ai 34 totali) e per delitti contro lo Stato, cioè associazioni a delinquere di varia natura, resistenza e violenza a pubblico ufficiale (356 denunce).

Riguardo alle imputazioni, i minorenni denunciati per delitti contro il patrimonio rappresentavano il 53,9% del totale, quelli denunciati per delitti contro la persona erano pari al 26,5% mentre i minori denunciati per delitti relativi alle lesioni personali volontarie e quelli per delitti relativi agli stupefacenti rappresentavano, rispettivamente, il 10,7% ed il 9,2%.

Dai dati presenti nel sistema statistico del Ministero della Giustizia risulta che, nel **2009**, la presenza media giornaliera di minori nei 18 Istituti penali per minorenni si attestava a **503** unità. Alla fine del **2009** erano presenti negli istituti di detenzione per minori, **466** minorenni. Di questi, **247** (144 italiani e 103 stranieri) erano in regime di custodia cautelare, **219** (141 italiani e 78 stranieri) stavano espiando la pena.

Al **31 dicembre 2008** erano presenti negli istituti penali per minorenni, **470** minori detenuti, di cui **274** italiani e **196** stranieri, mentre a fine **2007** i minori all'interno degli istituti erano **446** (**215** italiani e **231** stranieri).

Nelle tabelle che compongono l'Allegato 1 al presente rapporto sono contenuti i dati relativi ai minorenni denunciati, detenuti e le relative tipologie di reato, divisi per regione, nazionalità ed annualità.

### Rieducazione, reinserimento sociale e lavorativo

La riforma penitenziaria, attuata dalle legge 26 luglio 1975, n. 354, "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative della libertà", ha dato attuazione ai principi costituzionali in materia di esecuzione delle pene detentive ed, in particolare, al dettato dell'art. 27, comma 3 della Costituzione: "le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione". Ai condannati ed agli internati vengono proposti interventi *"che devono tendere al loro reinserimento sociale"* (art. 1 dell'ordinamento penitenziario) e a *"promuovere un processo di modificazione delle condizioni e degli atteggiamenti personali, nonché delle relazioni familiari e sociali che sono di ostacolo ad una costruttiva partecipazione sociale"* (art. 1 comma 2 D.P.R. 30 giugno 2000 n. 230, "Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà").

Di seguito sono indicate le attività che vengono proposte ai minorenni ed ai giovani adulti (14-21 anni) che hanno commesso reati e si trovano in istituto per scontare una pena. Il trattamento prevede un programma individualizzato che stimoli gli interessi, faccia emergere le attitudini e sia propedeutico al reinserimento sociale dei giovani. L'approccio iniziale avviene attraverso attività espressive, culturali, sportive in grado di suscitare una risposta partecipativa dei ragazzi ed a sviluppare le loro competenze relazionali e comunicative.

L'investimento principale dei 18 istituti penali per i minorenni è rivolto all'istruzione ed alla formazione professionale, al fine di consentire ai ragazzi, una volta concluso il periodo in carcere, di trovare lavoro.

### **Attività scolastiche**

Nell'anno scolastico **2006/2007** (ultima annualità al momento disponibile) sono stati attivati nei 18 istituti 61 corsi scolastici, a cui hanno partecipato **1.239** ragazzi.

Il 72% dei corsi era rivolto all'alfabetizzazione e, pertanto, a percorsi educativi di scuola primaria e di scuola secondaria di I grado.

Il 59% dei ragazzi che ha frequentato i corsi era di origine straniera; il 41% di origine italiana.

La breve permanenza negli istituti non sempre permette ai ragazzi di completare gli studi.

Dall'analisi degli esiti dei corsi è emerso, tuttavia, un dato positivo: nel complesso, il 53% dei ragazzi hanno seguito dei corsi, il 39% di essi ha conseguito crediti formativi, alcuni sono stati ammessi agli anni successivi (8%) ed una parte di essi ha conseguito un titolo di studio (6%). Viceversa, il 47% dei ragazzi ha interrotto i corsi anche e soprattutto a seguito di dimissione dal carcere. Sulla base di quanto sopra indicato, oltre la metà dei ragazzi riporta risultati soddisfacenti. Rispetto alla distribuzione degli esiti positivi, gli stranieri li hanno raggiunti nel 62% dei casi e gli italiani nel 38%.

Tutti gli istituti hanno sottolineato l'importanza della formazione scolastica quale risorsa propedeutica ad altri "apprendimenti" per consentire ai ragazzi una piena integrazione nella società, tanto che nei corsi sono impegnati, oltre ai docenti di ruolo incaricati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, anche volontari e tirocinanti. In alcuni istituti di piccole dimensioni si è deciso di unificare i corsi di scuola primaria e secondaria, I ciclo, per una migliore utilizzazione dei docenti e per migliori risultati di rendimento. Negli istituti dove c'è una forte prevalenza di giovani stranieri, generalmente nel nord Italia, si è evidenziata la necessità di orientare i corsi a questa specifica utenza.

Complessivamente, risultavano impegnati nelle attività scolastiche 184 insegnanti di ruolo, 38 docenti volontari e 104 operatori della giustizia minorile. L'approccio del personale docente non è soltanto didattico ma anche relazionale. Nei documenti elaborati dagli istituti si sottolinea la capacità dei docenti a saper curare l'aspetto relazionale tra i giovani e si esprime soddisfazione per i risultati raggiunti, sia sotto il profilo dell'apprendimento che per gli aspetti di crescita. In particolare, l'istituto penale per i minorenni di Bari ha sperimentato un progetto di integrazione tra l'istruzione e la formazione professionale.

#### **Formazione e orientamento al lavoro**

La formazione culturale e, in modo particolare, professionale di cui si occupa l'amministrazione della giustizia ha per obiettivo il successo occupazionale dei giovani in istituto, presupposto per la loro autonomia personale e la definitiva via d'uscita dal circuito dell'illegalità. La programmazione delle attività formative deve tenere conto delle esigenze occupazionali del territorio per raggiungere un risultato evidente, in quanto i ragazzi qualificati hanno maggiori possibilità di trovare lavoro. I corsi, che

offrono la possibilità di conseguire una qualifica professionale e, comunque, di imparare un mestiere, oltre ad assolvere un obbligo di legge costituiscono un momento importante della crescita degli adolescenti, rappresentando un ponte con il mondo esterno attraverso contatti con le aziende e le loro associazioni. Generalmente, l'attività formativa in aula è integrata con quella in laboratorio e con esperienze di tirocinio aziendale. Queste ultime consentono agli allievi di affinare ed arricchire le loro capacità, applicando concretamente le competenze acquisite a scuola attraverso l'esperienza lavorativa quotidiana e diretta nelle aziende.

Nel periodo 2006/2007 sono stati attivati **132** corsi di formazione professionale, a cui hanno partecipato complessivamente **1.603** ragazzi. I settori privilegiati sono stati: l'artigianato (19 corsi), il giardinaggio (17 corsi), l'informatica, la falegnameria, l'arte e cultura (16 corsi per ciascuno) e la cucina e la ristorazione (15 corsi). In particolare, il settore arte e cultura comprende: pittura, teatro, scenotecnica, musica, fotografia, cartapesta e arte del presepe.

Le iscrizioni dei ragazzi ai corsi di formazione professionale sono equamente distribuite tra italiani e stranieri, con una lieve prevalenza degli stranieri. Gli italiani risultavano essere, infatti, il 47% nel 2° semestre 2006 e il 49% nel 1° semestre 2007. Gli stranieri risultavano essere il 53% nel 2° semestre 2006 e il 51% nel 1° semestre 2007. Dall'analisi degli esiti dei corsi emerge un dato positivo, come nelle attività scolastiche: nel complesso, hanno conseguito crediti formativi 381 ragazzi, sono stati ammessi agli anni successivi 9 ragazzi ed hanno conseguito il titolo di studio in 36, per un totale di 426 ragazzi. Viceversa, 271 ragazzi hanno interrotto i corsi. Pertanto, su 1.603 ragazzi iscritti, 426 hanno conseguito risultati positivi, 271 hanno interrotto i corsi e 906 ragazzi, probabilmente, sono stati dimessi dagli istituti.

Gli istituti che spiccano per il numero di corsi di formazione professionale attivati rispetto all'utenza che possono accogliere, risultano: Airola (8 corsi), Lecce (11 corsi), Milano (15 corsi), Quartucciu (9 corsi), Roma (18 corsi), Torino (17 corsi) e Treviso (10 corsi).

#### **Attività lavorative negli istituti penali per i minorenni**

Durante il periodo 2006/2007 si sono svolte **53** attività lavorative che hanno coinvolto **282** ragazzi, realizzate quasi esclusivamente all'interno degli istituti. I ragazzi che hanno frequentato i corsi sono per lo più italiani, pari al 66% nel 2006 e al 54% nel 2007. Gli ambiti lavorativi prevalenti sono stati l'edilizia (23 attività) e il giardinaggio (17 attività).

Le altre attività svolte hanno riguardato: l’artigianato, la cucina e la ristorazione, la falegnameria, la legatoria e tipografia, la meccanica e il tessile.

L’istituto di Lecce è quello in cui risulta maggiore il numero di ragazzi inseriti nelle attività lavorative (121). Ciò dipende dal fatto che l’istituto organizzava turni settimanali di attività lavorativa a rotazione per consentire a tutti i ragazzi di lavorare.

#### **Attività espressive, culturali, ludiche, ricreative e sportive**

Nel periodo 2006/2007 sono state messe in campo 355 azioni/attività a cui hanno lavorato ben 264 associazioni del volontariato e del privato sociale e 59 istituzioni pubbliche. Prevalgono nettamente in questo settore le attività espressive (67), quelle culturali (57), le attività sportive (74) e quelle ricreative (52). Nel 2006, i ragazzi che hanno frequentato le attività culturali e ricreative risultavano per il 49% italiani e per il 51% stranieri mentre nel 2007 erano, rispettivamente, il 52% ed il 48%. Le attività espressive, culturali e di laboratorio hanno sovente assunto il carattere di vere e proprie attività di formazione professionale. Con il termine “attività espressive” si intende principalmente il teatro, il mimo, la musica, la pittura ed il canto. Le attività culturali ed educative maggiormente praticate sono state la scrittura, le redazioni dei giornali d’istituto, la frequenza della biblioteca, l’educazione corporea, ambientale ed alla legalità. Nel luglio 2007 i ragazzi dell’istituto di Airola hanno vinto il primo premio, di circa 2.500 euro, nel concorso *“Migliore giornale scolastico”*. A Catania è stato invece promosso un importante progetto di educazione alla legalità dal titolo *“C’è chi dice di no”*, realizzato con il coinvolgimento di tutte le istituzioni locali. Il progetto ha prodotto un video-gioco ed il “kit della legalità”. A Roma i laboratori di falegnameria e sartoria hanno lavorato in un’ottica di interscambio e scambio intergenerazionale. Nell’interscambio i ragazzi del laboratorio di falegnameria hanno realizzato le scenografie per il teatro, mentre la sartoria ha realizzato gli abiti per il presepe vivente e i copriletto per le stanze dei ragazzi. Inoltre, in un’ottica di scambio intergenerazionale, il laboratorio di falegnameria ha prodotto gli arredamenti per un Centro anziani e alcuni artigiani collegati al Centro hanno insegnato gratuitamente il lavoro del legno ai ragazzi.

Gli istituti che spiccano per il numero di attività/azioni realizzate rispetto all’utenza che possono accogliere risultano Palermo (39), Firenze (32), Milano (31), Catanzaro (30), Treviso (28), Catania (26), Bologna (24).

Vanno segnalate, inoltre, anche numerose attività di pet-therapy, mediazione culturale e corsi per il patentino. Attraverso la collaborazione con le ASL, i consultori familiari, la Croce Rossa, i Sert (servizi per il recupero dei tossicodipendenti) ed i Servizi di neuropsichiatria infantile sono stati svolti numerosi corsi indirizzati alla prevenzione ed alla tutela della salute.

E' da sottolineare, infine, il notevole contributo offerto nell'attuazione di tutte le attività descritte dalle associazioni di volontariato e del privato sociale, in grado di garantire un valido supporto ai ragazzi detenuti anche nella fase di dimissione dal carcere.

## §.2

Si rinvia alle informazioni contenute nel rapporto sull'articolo 7 per quanto concerne la riforma dell'obbligo di istruzione, i dati sulla dispersione scolastica nonché le misure adottate al fine di contrastare tale fenomeno.

### Libri di testo

Nei precedenti rapporti del governo italiano sul presente articolo era stato illustrato il sistema di adozione dei libri di testo scolastici nonché i limiti di spesa fissati di anno in anno dalla legge per l'acquisto, da parte delle famiglie, dell'intera dotazione libraria necessaria per lo studio delle discipline previste per ciascun anno di corso della scuola secondaria di primo e secondo grado. Si ricorda 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 15/01/2008, che fissava il prezzo complessivo della dotazione libraria per la scuola primaria nell'A.S. **2008/2009** in € 145,00, così ripartiti:

€ 18,91 per la I classe

€ 18,29 per la II classe

€ 25,71 per la III classe

€ 40,66 per la IV classe

€ 41,44 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<sup>^</sup> media € 286,00      2<sup>^</sup> media € 111,00      3<sup>^</sup> media € 127,00

Nella successiva tabella 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, per l'anno scolastico 2008/2009. E' stata prevista, inoltre, la possibilità per le scuole di sforare il tetto previsto al massimo del 10%. In questo caso, però, le delibere di adozione dei testi devono essere adeguatamente motivate da parte del Collegio Docenti ed approvato dal Collegio di Istituto. Occorre, inoltre, sottolineare che l'articolo 5 della legge n. 169/2008 ha introdotto l'obbligo, per le scuole secondarie di I e II grado, di adottare esclusivamente testi per i quali gli editori si siano impegnati a mantenere invariato il contenuto per un quinquennio. Possono essere ammesse integrazioni soltanto per i necessari aggiornamenti necessari, da pubblicare in appendici separate.

**Tabella 5 – Importi massimi dotazione libraria scuola secondaria II grado – A.S. 2008/2009**

Tipologia di scuola	I anno	II anno	III anno	IV anno	V anno
Liceo Classico	320,00	181,00	370,00	305,00	315,00
Istituto Magistrale	310,00	170,00	300,00	230,00	240,00
Liceo Scientifico	305,00	210,00	310,00	280,00	300,00
Liceo Artistico	260,00	170,00	250,00	190,00	200,00
Istituto d'Arte	270,00	145,00	198,00	170,00	155,00
Ist. Tecnico Aeronautico	270,00	175,00	305,00	220,00	145,00
Ist. Tecnico Agrario	290,00	170,00	295,00	280,00	185,00
Ist. Tecnico Commerciale	290,00	170,00	280,00	240,00	220,00
Ist. Tecnico Attività Sociali	290,00	150,00	290,00	240,00	190,00
Ist. Tecnico Industriale	305,00	160,00	300,00	245,00	215,00
Ist. Tecnico Nautico	310,00	200,00	300,00	250,00	230,00
Ist. Tecnico Geometri	270,00	170,00	310,00	265,00	220,00
Ist. Tecnico Turismo	310,00	200,00	300,00	250,00	210,00
Ist. Prof.le Agricoltura	270,00	155,00	200,00	180,00	140,00
Ist. Prof.le Commercio e turismo	245,00	150,00	220,00	180,00	130,00
Ist. Prof.le Servizi Sociali	250,00	145,00	180,00	180,00	120,00
Ist. Prof.le Servizi Alberghieri	295,00	155,00	190,00	215,00	130,00
Ist. Prof.le Ind. e Artigianato	240,00	140,00	160,00	170,00	125,00

Fonte : MIUR

Gli alunni frequentanti la scuola secondaria di primo grado e le prime due classi della scuola secondaria di secondo grado, appartenenti alle famiglie meno abbienti, hanno titolo a richiedere, come previsto dalla legge 23 dicembre 1998, n. 448, *"Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo"* (articolo 27) e dal successivo DPCM 5 agosto 1999, n. 320, modificato ed integrato dal DPCM 4 luglio 2006, il rimborso parziale della spesa sostenuta per l'acquisto dei libri di testo. Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109 e successive modifiche e integrazioni, contiene i criteri di valutazione della situazione economica dei soggetti richiedenti prestazioni sociali agevolate mentre il DPCM 18 maggio 2001 ha individuato i modelli-tipo della dichiarazione sostitutiva e

dell'attestazione che le singole amministrazioni comunali provvedono a definire secondo proprie modalità.

Nell'Allegato 2 al presente rapporto sono contenute le tabelle, relative all'anno scolastico 2005/2006, contenenti i piani di riparto dei fondi destinati alla fornitura, anche in comodato d'uso, di libri di testo in favore degli alunni meno abbienti della scuola dell'obbligo e della scuola secondaria superiore.

### Tasse scolastiche

Per quanto concerne le tasse scolastiche, la circolare del Ministero dell'Istruzione n.10/2008 ha previsto che, per l'anno scolastico 2008/09, saranno esonerate dal pagamento quelle famiglie che rientrano nei seguenti parametri:

<b>nuclei familiari formati dal seguente numero di persone</b>	<b>limite massimo di reddito per l'anno scolastico 2007-2008 riferito all'anno d'imposta 2006</b>	<b>rivalutazione in ragione del 1,7% con arrotondamento all'unità di euro superiore</b>	<b>Limite massimo di reddito espresso in euro per l'a.s. 2008-2009 riferito all'anno d'imposta 2007</b>
<b>1</b>	4.718,00	euro 81,00	euro 4.799,00
<b>2</b>	7.827,00	euro 134,00	euro 7.961,00
<b>3</b>	10.062,00	euro 172,00	euro 10.234,00
<b>4</b>	12.017,00	euro 205,00	euro 12.222,00
<b>5</b>	13.971,00	euro 238,00	euro 14.209,00
<b>6</b>	15.835,00	euro 270,00	euro 16.105,00
<b>7 e oltre</b>	17.695,00	euro 301,00	euro 17.996,00

I limiti massimi di reddito per l'anno scolastico 2008/09, ai fini dell'esenzione dalle tasse scolastiche, sono stati rivalutati dell'1,7% in ragione del tasso di inflazione annuo programmato.

Si sottolinea, inoltre, che gli alunni della scuola dell'obbligo e gli alunni iscritti alla classi prime, seconde e terze delle scuole secondarie superiori statali sono esentati dal pagamento delle tasse scolastiche, in quanto la legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007) ha stabilito in dieci anni la durata dell'istruzione obbligatoria. 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.

