Capitolo VI
EDUCAZIONE, GIOCO E ATTIVITÀ CULTURALI

1. INTRODUZIONE: L'ISTRUZIONE AL TEMPO DELLA CRISI

L'ex Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, alla fine del suo breve dicastero (novembre 2011 - aprile 2013) consegnava con un atto di indirizzo[1] le priorità politiche, con le relative aree d'intervento, che si ritenevano indispensabili nel campo dell'istruzione e della formazione, in coerenza con la strategia dell'Unione Europea per il 2020.

In particolare, nel documento si fa riferimento a:
- Sostegno e potenziamento delle politiche di innovazione tecnologica;
- Sviluppo delle azioni di valutazione della *performance* del sistema scolastico, con particolare riferimento agli apprendimenti e alle competenze degli alunni;
- Sviluppo delle azioni di orientamento scolastico e professionale, di educazione alla cittadinanza e alla legalità, di contrasto alla dispersione scolastica;
- Monitoraggio e completamento dell'attuazione della riforma del primo e secondo ciclo di istruzione, nonché dei percorsi post-secondari con particolare riferimento agli ITS;
- Ammodernamento dell'intero sistema scolastico;
- Implementazione e sviluppo di modelli e interventi di edilizia scolastica e messa in sicurezza delle scuole.

Poche delle priorità annunciate consentono oggi una misurazione. Alla crisi economica che il paese attraversa e alla povertà di risorse[2] investite nel settore dell'istruzione e della formazione, si unisce l'instabilità politica[3] che non consente di fare un bilancio degli effetti delle politiche messe in campo. Rispetto a quanto segnalato nel 6° Rapporto CRC[4], si sottolinea che è ancora in via di completamento l'integrazione dell'**Anagrafe MIUR** con le anagrafi regionali e comunali, cosa che consentirebbe di sapere se i ragazzi che abbandonano la scuola sono poi inseriti in percorsi di istruzione e formazione professionale o di apprendistato. Infatti, un'anagrafe che tenga conto solamente delle presenze scolastiche non è in grado di rilevare i passaggi, se esistono, fra il sistema di istruzione e il sistema di formazione professionale regionale, restituendo così un dato sulla dispersione e sul rischio di abbandono non corrispondente al dato effettivo, e impedendo una diagnosi precoce del rischio.

Le dimensioni del fenomeno della dispersione scolastica[5] sono tali che a settembre 2013 è stato pubblicato il **Decreto Legge n. 104**[6] che prevede una serie di interventi e misure economiche dirette contro la dispersione. È stata prevista l'attivazione, in via sperimentale per l'A.S. 2013-2014, di un programma di didattica integrativa per le aree in cui il rischio di trasgressione dell'obbligo di istruzione (fino a 16 anni di età) a partire dalla scuola primaria è maggiore, prevedendo un **prolungamento dell'orario scolastico per gruppi di studenti** e l'apertura pomeridiana delle scuole, anche in convenzione con enti e associazioni territoriali. Si tratta di un parziale reintegro del tempo scuola sottratto agli studenti che, per effetto dei *tagli lineari* nel settore dell'istruzione, sono passati, dal 2009 a oggi, da un orario medio scolastico di 31-36 ore settimanali, a una media di 27-30 ore. Il Ministero, attraverso il proprio decreto e in accordo con la Conferenza Stato-Regioni, definirà i criteri di selezione delle scuole che sperimenteranno il programma e ne indicherà gli obiettivi – fra i quali il rafforzamento delle competenze di base – i metodi didattici, con soluzioni innovative e percorsi specifici per gli studenti più a rischio, oltre alle modalità di monitoraggio.
Il Decreto prevede inoltre lo stanziamento di fondi per l'incremento dei servizi di ristorazione e trasporto, al fine di facilitarne l'utilizzo e la frequenza da parte degli studenti meritevoli delle

1 Atto di indirizzo AOOUFGAB Prot. n. 3 del 4 febbraio 2013.
2 Vd. dati della European Commission, *National Sheets on Education Budgets in Europe 2013*, Eurydice 2013.
3 Dall'aprile 2013 a oggi abbiamo assistito a ulteriori avvicendamenti politici: Dicastero Carrozza, dall'aprile del 2013 al febbraio 2014, e Dicastero Giannini da marzo 2014.
4 6° Rapporto CRC, *Istruzione ai tempi della crisi*, p. 90. Vd. link: http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/Cap_6_par_1_Introduzione.pdf.
5 Per approfondimenti sul tema, vd. oltre par. "Dispersione Scolastica"
6 Vd. www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/09/12/13G00147/sg.

scuole secondarie che si trovano in condizioni di svantaggio economico. Per il "potenziamento delle competenze nelle aree ad alto rischio socio-educativo e a forte concentrazione di immigrati", si propone un percorso di formazione a sostegno del personale docente coinvolto, che parta dalla centralità della persona e dei suoi bisogni.

Una riflessione più articolata proprio sugli **alunni di cittadinanza non italiana**[7] è rintracciabile, a otto anni di distanza dalla prima stesura, in una nuova versione delle *Linee Guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*, che guarda agli alunni con cittadinanza non italiana tenendo conto di uno scenario profondamente mutato, e aggiornando le indicazioni operative per le scuole.
Il documento propone indicazioni aggiornate sui temi dell'orientamento scolastico, della valutazione, dell'istruzione e formazione dei giovani e degli adulti. La caratteristica distintiva del fascicolo è quella di offrire alle scuole una selezione ragionata delle soluzioni organizzative e didattiche elaborate e realizzate dalle scuole stesse. In questo senso, il documento si propone come veicolo di diffusione e condivisione delle migliori pratiche già messe in atto per accogliere e accompagnare in modo ottimale i sempre più numerosi ragazzi di origine non italiana che frequentano le nostre scuole[8].
Si tratta di linee necessarie, a fronte dei dati che denunciano un ritardo nel programma scolastico del 16,3% tra i bambini immigrati che frequentano le elementari, del 44,1% alle medie e del 67,1% alle superiori. Tuttavia, preme evidenziare l'anomala previsione, tra i documenti necessari all'iscrizione, del permesso di soggiorno, nonostante la Guida stessa precisi che "*la posizione di irregolarità non influisce sull'esercizio del diritto all'istruzione*". Seppure casi simili siano stati già denunciati in passato (tra gli esempi, si ricorda la richiesta del codice fiscale per l'iscrizione *online*), tornano a riproporsi la richiesta di documenti non necessari e il rischio concreto di scoraggiare o allontanare dalle istituzioni scolastiche le famiglie straniere irregolari.

Al centro, ancora una volta, una **politica dell'orientamento** fino a oggi quasi esclusivamente informativa e limitata ai momenti di transizione e decisione dei ragazzi, e che dovrebbe invece tramutarsi in un approccio formativo in cui l'orientamento investe il processo di crescita della persona, permettendo agli studenti di progettare così la propria vita e il proprio futuro. In questa direzione vanno le nuove *Linee guida sull'Orientamento*[9], che rispondono anche alla Raccomandazione Europea che l'Italia ha ricevuto nel 2012 (CSR3) per creare una nuova cultura dell'orientamento nel personale scolastico, in coerenza con gli indirizzi nazionali.
La nuova legislatura parte con l'annuncio di un grande piano nazionale per **l'edilizia scolastica**[10], che innovi e metta in sicurezza le nostre scuole, come più volte sollecitato anche dall'analisi compiuta dalle associazioni del Terzo Settore[11]. Ci sono alcune novità in un quadro generale che però vede sostanzialmente immutati i nodi più delicati, ossia quelli legati alla qualità degli ambienti e alla sicurezza delle nostre scuole. La prima emergenza rimane ancora quella della messa a norma: quasi metà degli edifici non possiede le certificazioni di agibilità e sono ancora tantissime, più del 65%, le scuole che non possiedono il certificato di prevenzione incendi.

La scuola, intesa come progetto formativo istituzionale e nazionale, non può più essere pensata come qualcosa di definito e di ridefinibile dal centro (diversi Ministri, diverse riforme, diverse idee di scuola), ma come progetto di autodefinizione e autoconsapevolezza, rispetto alle sempre più pressanti responsabilità di inclusione di tutti gli studenti. Il tempo dell'au-

7 Per approfondimenti sul tema, vd. oltre par. "Il diritto all'istruzione per i minori stranieri"..
8 MIUR, C.M. 4233 del 19/02/2014, *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*.
9 MIUR, C.M. del 14/02/2014, http://www.istruzione.it/allegati/2014/linee_guida_orientamento.pdf.
10 Per approfondimenti sul tema, vd. oltre par. "Il diritto alla sicurezza negli ambienti scolastici"
11 Legambiente, *Ecosistema Scuola 2012. XIII Rapporto di Legambiente sulla qualità dell'edilizia scolastica, delle strutture e dei servizi* (http://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/ecosistema_scuola_-_xiii_ed.pdf), novembre 2012. Si vd. anche oltre par. "Il diritto alla sicurezza degli edifici scolastici".

tonomia, che nei suoi primi passi ha visto le istituzioni scolastiche così incerte nel prendere iniziative, sta ora portando a maturazione alcuni dei suoi presupposti. Uno di questi è stato introdotto dalla Legge n.53/2003 ed è la **personalizzazione dell'offerta formativa**. Si tratta di un modello educativo e formativo volto **alla persona come titolare differenziato di diritti che devono, per loro natura e per il loro rango, essere indifferenziati**. Il diritto alla formazione è unico e uguale per tutti, ma i titolari del diritto sono molteplici, diversi e chiedono che si tenga conto di questa diversità.

Per raggiungere gli obiettivi che l'Unione Europea si è data (ET 2020), ovvero quelli di una crescita inclusiva, intelligente e sostenibile, gli Stati membri hanno bisogno di un'altra idea di scuola, di un altro disegno istituzionale, che metta al centro non un modello definito, magari da modificare e innovare nel tempo, bensì un modello fondato sul lavoro di professionisti capaci di adattare le proprie competenze alla diversità dei soggetti che devono essere formati. Perché ci troviamo di fronte a una sfida complessa: il sapere, nella società della conoscenza digitale, aumenta a dismisura, così come il bisogno di una formazione molto qualificata. Contemporaneamente abbiamo sempre più bisogno che tutti i cittadini, anche quelli che non si presentano con un profilo omogeneo e funzionale allo studio e alla conoscenza, acquisiscano questo sapere e siano in grado di realizzare il proprio progetto di vita, sostenendo con tutte le competenze necessarie il proprio successo personale.

2. L'EDUCAZIONE DEI BAMBINI SOTTO I SEI ANNI: SERVIZI EDUCATIVI PER L'INFANZIA E SCUOLE DELL'INFANZIA

15. Il Comitato ribadisce la sua precedente raccomandazione (CRC/C/15/add.198, par. 9) al fine di effettuare un'analisi completa sull'allocazione delle risorse per le politiche a favore dei minori a livello nazionale e regionale. Sulla base dei risultati di tale analisi, l'Italia dovrà assicurare stanziamenti di bilancio equi per i minori in tutte le 20 Regioni, con particolare attenzione alla prima infanzia, ai servizi sociali, all'istruzione e ai programmi di integrazione per i figli dei migranti e delle altre comunità straniere. Il Comitato raccomanda che l'Italia affronti con efficacia il problema della corruzione e garantisca che, pur nell'attuale situazione finanziaria, tutti i servizi per i minori siano protetti dai tagli.
19. Il Comitato ribadisce la sua raccomandazione di istituire un sistema di formazione regolare, obbligatorio e continuo sui diritti dei minori, per tutte le figure professionali che lavorano con i minori, in particolare funzionari di polizia, carabinieri, giudici e personale penitenziario.
CRC/C/ITA/CO/3-4, punti 15 e 19

La Commissione Europea ha confermato l'interesse per l'estensione e la qualificazione dei servizi di cura ed educazione per la prima infanzia[12]. In accordo con autorevoli economisti[13], la Commissione ravvisa in questi servizi un grande potenziale per la lotta all'esclusione sociale e per lo sviluppo, e sottolinea la necessità di garantire **servizi di qualità e inclusivi** con particolare attenzione all'accesso dei bambini in situazione di disagio socio-economico. Dal Rapporto della Commissione sul raggiungimento degli obiettivi di Barcellona, relativi all'estensione dei servizi di cura ed educazione per l'infanzia[14], risulta che l'Italia, che ha oltrepassato l'obiettivo del 90% per i bambini più grandi, non ha ancora raggiunto l'obiettivo fissato al 33% per i bambini sotto i tre anni. Nel 2011 il nostro Paese si colloca al 3° posto tra gli Stati europei – assieme alla Francia e dopo il Belgio e la Danimarca – con il 95% dei bambini tra i 3 e i 6 anni accolti in una scuola dell'infanzia. Si colloca invece al 12° posto con il 26% di bambini sotto i tre anni accolti in un servizio educativo[15], mentre in Danimarca ne sono accolti il 74%, in Svezia il 51% e in Francia il 44%.

12 Raccomandazione (2013/112/UE), *Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale*.
13 Carneiro, P.D. & Heckman, J.J., "Human Capital Policy", *IZA Discussion Paper*, no. 821, July 2003.
14 *Barcelona objectives. The development of childcare facilities for young children in Europe with a view to sustainable and inclusive growth*. Rapporto realizzato da Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea, Comitato economico e sociale europeo, Comitato delle Regioni (2013).
15 In questo dato sono aggregati sia i bambini inseriti in servizi per l'infanzia pubblici e privati, sia quelli inseriti in una scuola dell'infanzia prima del compimento del terzo anno.

L'incremento degli ultimi anni, sia del numero di bambini sotto i tre anni che fruiscono di un nido o di un servizio integrativo[16] comunale o comunque sovvenzionato dal comune (+37,9% tra il 2004 e il 2011), sia del numero di Comuni che offrono tali servizi (dal 32,8% nel 2003-2004, al 48,1% nel 2011-2012)[17], è dovuto soprattutto all'attuazione del piano straordinario triennale varato dal governo Prodi nel 2007 e successivamente rifinanziato parzialmente[18] e, in misura minore, all'attivazione delle Sezioni Primavera, presso le scuole dell'infanzia e i nidi, per accogliere i bambini dai due ai tre anni.

Nel 2012, il 13,5% dei bambini sotto i tre anni ha usufruito dell'offerta comunale di servizi per l'infanzia (nidi 11,8%, servizi integrativi 1,6%). Si stima che a questa percentuale vada aggiunto un ulteriore 4% di bambini accolti in servizi privati non sovvenzionati da fondi pubblici[19]. Rispetto all'anno precedente vi è stata una lieve flessione (-0,5%) attribuibile soprattutto alla diminuzione dei servizi integrativi per l'infanzia, mentre risulta immutata la percentuale nazionale dei bambini accolti nel nido. Non sono ancora disponibili dati aggiornati all'anno educativo in corso[20], ma riportiamo con preoccupazione che in molti Comuni si assiste a un alto numero di rinunce alla frequenza del nido, da parte di famiglie non più in grado di pagare le rette[21] o escluse per il venir meno dell'occupazione della madre[22].

Permane, anche nel 2012, **un forte squilibrio** nelle opportunità educative offerte ai bambini nei diversi territori: le percentuali di Comuni in cui vi è un servizio per l'infanzia e quelle dei bambini accolti sono inferiori alla media nazionale in tutte le regioni del Sud e nelle Isole. Il Piano di Azione Coesione (PAC) ha destinato 400 milioni di Euro di fondi comunitari all'estensione dei servizi per l'infanzia in Sicilia (41% di comuni con servizi per l'infanzia e 5,3% di bambini sotto i tre anni accolti nei nidi), Puglia (38,8% e 4,5%), Campania (45,6% e 2,8%) e Calabria (13,2 e 2,5%), dove la situazione è particolarmente drammatica.

Anche nel 2012-2013 **la scuola dell'infanzia** ha accolto più del 94,4% dei bambini in età dai tre ai sei anni. Tra gli utenti delle scuole dell'infanzia ritroviamo anche un numero importante di bambini sotto i tre anni (pari al 5,1% degli alunni e al 15,7% della popolazione in età[23]), mentre ben l'8,9% dei bambini di 5 anni è già inserito nella scuola primaria. La presenza di questi bambini *anticipatari*, accolti quindi in contesti non appropriati all'età, è particolarmente rilevante nelle regioni meridionali e nelle Isole (7,6% di bambini sotto i tre anni nella scuola dell'infanzia e 17,3% di bambini di cinque anni nella scuola primaria), dove evidentemente la scarsità di nidi e altri servizi per l'infanzia orienta le famiglie verso un inserimento precoce nell'unico percorso educativo disponibile, con conseguenze che si riverberano su tutto il percorso dell'istruzione.

16 Per servizi integrativi si intendono gli Spazio Gioco, i Centri per bambini e genitori e i servizi in contesto domiciliare, come definiti dal *Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali*, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, 29 ottobre 2009.

17 ISTAT, *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia* – Anno scolastico 2011-2012, Statistiche Report, 25 luglio 2013 (http://www.istat.it/it/archivio/96663).

18 Nel triennio 2007-2009 sono stati trasferiti alle Regioni e Province autonome 446.462.000 Euro di risorse statali finalizzate al sostegno del Piano; nel 2010 sono stati destinati 100 milioni per le politiche della famiglia da spendere per i servizi educativi, ma anche per altri interventi a favore delle famiglie; nel 2012 sono stati previsti complessivamente 70 milioni sia per il sostegno ai servizi per la primissima infanzia, sia per l'assistenza domiciliare integrata e a favore dell'invecchiamento attivo. Vd. anche capitolo I, paragrafo "Le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza".

19 Fortunati, A., *Dati, riflessioni e orientamenti dal monitoraggio annuale 2012*, Rapporto di monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, Istituto degli Innocenti, 31 dicembre 2012 (http://www.minori.it/sites/default/files/2_fortunati.def_.pdf).

20 Per il 2013 il Sistema informativo servizi prima infanzia della Regione Emilia-Romagna riporta una flessione del 2,3% dei bambini accolti nei nidi pubblici e privati della Regione e un calo maggiore sia nei posti disponibili che nell'utenza effettiva dei servizi integrativi. La diminuzione dell'utenza è peraltro compensata da un corrispondente calo nella popolazione residente, mantenendo così pressoché invariata al 29,3% la quota dei bambini sotto i tre anni accolti in un servizio per l'infanzia.

21 L'Osservatorio prezzi e tariffe di Cittadinanzattiva, in *Asili nido comunali in Italia: tra caro-rette e liste di attesa* (novembre 2012), stima che nel 2012 la retta di un nido comunale ammontasse al 12% della spesa mensile di una famiglia composta da due genitori e un bambino, con un reddito lordo annuo di 44.200 Euro.

22 I criteri di priorità per l'accesso ai servizi possono generare nuovi percorsi di esclusione sociale. Cfr. Del Boca, D. & Monfardini, C., "Comunicazione" al *XIX Convegno nazionale dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia*, Reggio Emilia, 21-23 febbraio 2014.

23 Elaborazione su dati MIUR - Servizio Statistiche. Va considerato che in questi numeri sono compresi anche i bambini sotto i tre anni regolarmente inseriti nella scuola dell'infanzia. Cfr. Fortunati, A., *op. cit.*, e Govi, S., *Sezioni primavera e anticipi nella Scuola dell'infanzia: dati, analisi critica e prospettive*, Rapporto di monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, Istituto degli Innocenti, 31 dicembre 2012 (http://www.minori.it/sites/default/files/9_govi.pdf).

Sempre nelle regioni meridionali sono più numerose le sezioni di scuola dell'infanzia attive solo in orario antimeridiano, soprattutto in Sicilia (38,5%) e in Puglia (20,9%). **L'attuale sofferenza economica delle famiglie** si riflette nella rinuncia alla frequenza anche nelle scuole dell'infanzia pubbliche, in cui le famiglie pagano solo i contributi per la mensa e i trasporti.
Complessivamente, questi dati mettono in grande evidenza come il settore dei servizi per i bambini sotto i tre anni e quello delle scuole dell'infanzia, nonostante siano attualmente progettati e governati da diversi livelli istituzionali e secondo diversi ordinamenti, siano interdipendenti e condizionati da processi macrosociali, giacché la condizione economica delle famiglie interagisce con il diritto all'educazione dei bambini. Appare dunque sempre più necessario governare questi processi in maniera coerente e con un uso più efficiente delle risorse finanziarie[24], costruendo un sistema educativo integrato dalla nascita a sei anni.

Il divario tra i due percorsi educativi, nonostante gli elementi comuni (interazione tra aspetti di cura e di educazione, attenzione alla socializzazione e agli apprendimenti non formali, stretto rapporto con le famiglie), rischia di essere ampliato dalla recente riforma delle facoltà di Scienze della formazione primaria, che ha portato a cinque anni la formazione dell'insegnante di scuola dell'infanzia senza prevedere percorsi di raccordo con la formazione triennale, predisposta per l'educatore di servizi per l'infanzia nelle facoltà di Scienze dell'Educazione[25].
Ricordiamo che il profilo professionale del coordinatore pedagogico e i suoi requisiti formativi attendono ancora una definizione a livello nazionale. Risulta anche inadeguato il sostegno allo sviluppo **professionale del personale**[26], durante il periodo di tirocinio come studenti, al momento del primo ingresso nel lavoro, e nel corso del lavoro: mentre nei servizi educativi comunali le educatrici e insegnanti hanno il diritto/dovere alla formazione continua, assicurata anche da ore di lavoro pagato, non sono offerti percorsi formativi regolari nelle scuole dell'infanzia statali, né nei servizi e nelle scuole gestiti da privati, se non quando espressamente previsto negli accordi con l'amministrazione locale. Tutto questo si somma disastrosamente, in molte realtà, alla **mancata definizione dei requisiti strutturali e organizzativi** necessari per garantire la natura educativa dei servizi e la loro qualità complessiva.

A livello nazionale, da molte parti, si richiede un nuovo quadro normativo che riconosca il diritto all'educazione dei bambini nei primi sei anni di vita, precisi gli elementi essenziali di qualificazione dei diversi contesti educativi e riordini gli interventi pubblici nei due settori dell'offerta formativa. Si segnala che è ora all'esame del Parlamento una proposta di legge in tal senso [27]. In particolare, per il settore dei bambini sotto i tre anni, la nuova normativa, che sostituirebbe la Legge n. 1044/1971 istitutiva del servizio di asilo nido comunale a livello nazionale, dovrebbe sottolineare la natura educativa di tutte le tipologie di contesti che accolgono i bambini sotto i tre anni, contrastando il preoccupante riaffacciarsi di forme di accoglienza in contesti non qualificati dal punto di vista educativo, **che ripropongono servizi di tipo custodialistico sotto nuove denominazioni, come i "servizi di conciliazione"**. Si avverte inoltre l'esigenza di garantire, a mezzo normativo, la qualificazione universitaria e il sostegno professionale continuo degli educatori.

Per entrambi i settori – quello dei servizi per i bambini sotto i tre anni e quello dei servizi per i bambini di età compresa tra i 3 e i 6 anni – è necessario che vengano definite nuove procedure di finanziamento. Com'è noto, a garantire l'offerta educativa per i bambini sotto i tre anni sono chiamati gli enti locali, che vi provvedo-

24 *Barcelona objectives. The development of childcare facilities for young children in Europe with a view to sustainable and inclusive growth*, *op. cit.*, p. 16.
25 Mantovani S., *Formazione di base per lo zero-sei: comune o differenziata?*, intervento nel seminario "La formazione degli operatori per l'infanzia in un'ottica di tutela dei diritti delle persone di minore età", presso l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, il 20 giugno 2013.
26 Come raccomandato anche dal Consiglio Europeo: *Comunicazione sullo sviluppo professionale continuo degli insegnanti*, 26 novembre 2009.
27 Ddl. 1260, *Disposizione in materia di sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino ai sei anni*, depositato il 27/01/2014 presso la Commissione Istruzione del Senato.

no attraverso servizi gestiti direttamente o da privati in regime di convenzionamento o affidamento, oppure mediante erogazione di contributi alle famiglie. Compete anche all'Ente Locale il monitoraggio e la valutazione della qualità dell'offerta pubblica e privata sul proprio territorio. Le Regioni intervengono con sostegni finanziari molto contenuti per la gestione o per specifici progetti di intervento, mentre lo Stato si impegna solo in occasioni particolari, come appunto il Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi, il Piano di Azione Coesione e il finanziamento delle Sezioni Primavera.

La maggior parte dei bambini fra i tre e i sei anni sono accolti in scuole dell'infanzia statali (60,3%)[28], mentre i Comuni accolgono un ulteriore 8,8% di bambini in scuole che ricevono solo un finanziamento statale in base alla normativa sulla parità scolastica[29]. Concorrono all'estensione dell'offerta educativa anche molti servizi a gestione privata, ma la maggior parte di essi è sostenuta da finanziamenti pubblici: nel settore 0-3 anni, il 30% dei bambini frequentanti un nido comunale è accolto in un nido gestito da soggetto terzo, ma sovvenzionato dal Comune; nel settore 3-6 anni, il 29,3% è accolto in scuole private, che ricevono un sostegno finanziario dallo Stato, in base alle norme sulla parità scolastica, e in alcune città anche dal Comune. Le difficoltà finanziarie dei Comuni li portano ancora troppo spesso a proporre gare di appalto per la gestione di servizi per l'infanzia al minor costo, che si traducono in condizioni di lavoro degli operatori non rispettose dei contratti di lavoro, né compatibili con un'offerta educativa di qualità[30]. La pluralità dei contratti di lavoro esistenti e l'assenza di una figura contrattuale unica di educatore/insegnante per la prima infanzia contribuiscono non poco a queste degenerazioni[31].

Appare particolarmente controversa l'erogazione di *voucher* come sostegno alle famiglie nella cura ed educazione dei più piccoli, soprattutto quando si trasforma in una mera erogazione di denaro da spendere all'interno di un mercato non controllato e non coordinato in un sistema di servizi educativi territoriali[32].

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Parlamento e al Governo,** di provvedere quanto prima alla definizione di una normativa generale di riferimento per tutto il settore dell'educazione da zero a sei anni, tale da garantire la qualità dell'offerta educativa nei servizi e nelle scuole dell'infanzia, con particolare attenzione alla qualificazione professionale del personale;
2. Alle **Regioni e Province Autonome** di prevedere norme che stabiliscano requisiti strutturali e organizzativi uguali per i servizi pubblici e privati, e procedure *di governance* dell'intero sistema territoriale integrato dei servizi per l'infanzia;
3. Ai **Comuni** di mettere in atto azioni di sostegno della qualità dei servizi pubblici e privati, con interventi formativi e con la presenza di figure di sistema, quali i coordinatori pedagogici, e di attivare procedure stabili di vigilanza del rispetto dei criteri e requisiti di funzionamento in tutti i servizi.

3. IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE PER I BAMBINI E GLI ADOLESCENTI CON DISABILITÀ

Nel precedente Rapporto CRC[33], ai fini di garantire il diritto all'istruzione scolastica degli alunni con disabilità, si raccomandava al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di adottare il **Programma di Azione Biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone**

28 Elaborazione su dati forniti dal MIUR - Servizio Statistiche.

29 Legge n. 62/2000.

30 Il costo del lavoro costituisce circa l'80% del costo complessivo del servizio. Cfr. CNEL, *Nidi e servizi educativi integrativi per l'infanzia: orientamenti per lo sviluppo delle politiche a partire dall'analisi dei costi*, maggio 2010; Fortunati, A., Moretti, E., Zelano, M., "Costi di gestione, criteri di accesso e tariffe dei nidi d'infanzia", in Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, Istituto degli Innocenti, 31 dicembre 2011 (www.minori.it).

31 Mari, M., "Contratti di categoria e costi del lavoro: un nodo da sciogliere", in *Nella prospettiva del federalismo: diritti dei bambini, qualità e costi dei servizi per l'infanzia*, a cura del Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia, Lito 85, Bergamo 2010.

32 Cfr. Regione Toscana, Decreto Dirigenziale n. 1688/2013 (http://web.rete.toscana.it/attinew/?LO=00000001a6b7c8d90000000 3000000300006f13982a12f0000000000012b80 0000000000000000000000000000000000000000 0000000000000000000000000000000000000000&MItypeObj=application/pdf); Regione Emilia-Romagna, Servizio Legislativo e Qualità della legislazione, *Le politiche per conciliare lavoro e famiglia. I voucher per i nidi di infanzia*, nota informativa, ottobre 2012 (www.capire.org).

33 6° Rapporto CRC, p. 106.

con disabilità[34], come previsto con Decreto del Presidente della Repubblica del 04/12/2013 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 303 del 28/12/2013. Seppure attivo, il Programma non è ancora pienamente operativo: nello specifico, si attende che il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca metta in campo quanto indicato nella linea d'intervento n. 5 sui "*Processi formativi ed inclusione scolastica*"[35], definendo indicatori di qualità per verificare il grado di inclusione scolastica nelle varie scuole, mettendo a regime la formazione del personale e adoperandosi per garantire la continuità didattica.

Relativamente ai fabbisogni di sostegno e alle risorse messe in campo, alla data di stesura del presente Rapporto CRC[36], sono disponibili solo le "Anticipazioni dei dati statistici sugli alunni con disabilità e sostegno - 2013/2014"[37] che – con riferimento alla scuola statale – indicano 209.814 studenti con disabilità e 110.216 posti di sostegno. Maggiori dati si hanno per l'A.S. 2012/2013[38], che evidenziano un totale di 222.917 alunni con disabilità, pari al 2,5% della popolazione scolastica; un dato in complessivo aumento del 3,2% rispetto all'anno precedente. Per quanto riguarda gli insegnanti di sostegno, si evidenzia[39] il passaggio dalle 82.158 unità del 2003/2004 alle 101.265 del 2012/2013, con un aumento di oltre il 10% negli anni 2010/2011 e 2011/2012, presumibilmente determinato dal numero degli insegnanti assunti in deroga ogni anno, in aggiunta alle dotazioni organiche previste nel numero tendenzialmente fisso di 90.500 unità. Ciò ha determinato un lieve miglioramento nel **rapporto tra numero di alunni con disabilità e insegnanti di sostegno**[40], che si avvicina a livello nazionale al tetto di 1:2 previsto dalla Legge n. 244/2007[41], con 1,8 alunni con disabilità per ogni insegnante di sostegno nella scuola primaria e 2 alunni nella secondaria di primo grado.

A proposito della **continuità didattica**, invece, non si registrano sostanziali miglioramenti: nel 2013[42], il 40% circa degli alunni ha cambiato insegnante di sostegno rispetto all'A.S. precedente.
È comunque da evidenziare, oltre alla disomogeneità territoriale che continua a permanere[43], che la presenza di un maggior numero di insegnanti di sostegno o la loro continuità non garantisce un effettivo processo di inclusione scolastica, se non accompagnata da tutti gli accorgimenti che si continuano a richiedere e da un costante monitoraggio.

Si registra scarsa aderenza a quanto previsto dalle norme: in particolare, vi è poca attenzione per le fasi propedeutiche in avvio di frequenza scolastica, sin dai primi giorni di settembre, come dovrebbe essere garantito in base alle indicazioni dell'Intesa Stato-Regioni del 2008[44]. Si evidenzia[45] infatti come la Diagnosi Funzionale (DF) non sia praticamente mai redatta prima del 30 luglio di ogni anno, laddove tale diagnosi, con annessa valutazione delle autonomie che potranno essere acquisite e sviluppate, si ritiene indispensabile per la definizione di quegli interventi e sostegni che dovrebbero essere

34 Decreto e testo del Piano disponibili a questo link: http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-12-28&atto.codiceRedazionale=13A10469&elenco30giorni=false.
35 *Ibidem*.
36 Chiusura testi fine marzo 2014.
37 Reperibile al link: http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/focus121113.
38 Vd. *L'integrazione scolastica degli alunni con disabilità*, dati statistici 2012-2013, ottobre 2013 (http://www.istruzione.it/allegati/integrazione_scolastica_degli_alunni_con_disabilita.pdf).
39 *Ibidem*.
40 Da segnalare la previsione, contenuta nel decreto "L'Istruzione riparte", dell'assunzione a tempo indeterminato di oltre 26.000 docenti di sostegno che, attraverso una stabilizzazione, avrebbe dovuto determinare anche maggior continuità. Nel febbraio 2014 si è avuta da parte del MIUR conferma dell'assunzione e della stabilizzazione di 4.447 insegnanti di sostegno: un numero che non coincide con quello previsto dal decreto.
41 Legge reperibile e consultabile sul sito www.normattiva.it
42 ISTAT, *L'integrazione degli alunni con disabilità nelle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado statali e non statali*, 16 dicembre 2013.
43 *Ibidem*.
44 Intesa tra il Governo, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità Montane in merito alle modalità e ai criteri per l'accoglienza scolastica e la presa in carico dell'alunno con disabilità, del 20 marzo 2008.
45 Tali considerazioni sono sviluppate a partire dalle segnalazioni che le famiglie degli alunni con disabilità inviano alle associazioni che operano a tutela dei loro diritti.

indicati dal GLHo[46] in un primo embrionale Progetto Educativo Individualizzato (PEI). Inoltre, questa documentazione spesso non è redatta secondo i criteri del **modello bio-psico-sociale** individuati dall'ICF (Classificazione Internazionale del Funzionamento, della disabilità e della salute) e trascura la valutazione del rendimento dell'alunno che, al contrario, permetterebbe di individuarne e valorizzarne le potenzialità. Il report ISTAT precedentemente citato conferma che non tutti gli alunni dispongono di tale essenziale documentazione[47]. Ritardi si hanno anche nella redazione del c.d. Piano Annuale per l'Inclusività che, partendo dalle singole risorse indicate nei PEI di cui sopra, contempla un'ipotesi del fabbisogno di risorse economiche, umane e organizzative necessarie per ciascun istituto, come previsto dalla C.M. 8 del 6 marzo 2013[48].
Pertanto, **gli anni scolastici continuano ad avviarsi, nelle varie scuole d'Italia, senza che si siano predisposte le analisi delle situazioni di partenza e le risorse di risposta**.

Dati scoraggianti[49] emergono anche in relazione ai rapporti scuola-famiglia: se si escludono gli incontri con gli insegnanti di sostegno, la maggior parte delle famiglie non ha contatti con gli insegnanti curriculari, oltre a quelli dei GLHo, e ulteriori eventuali incontri avvengono meno di una volta al mese.

Purtroppo, nonostante la normativa e gli atti ministeriali ricordino che l'alunno deve essere seguito dagli insegnanti curriculari e di sostegno, **si tende spesso a delegare qualsiasi intervento didattico ed educativo al solo insegnante di sostegno**. Ciò anche perché gli insegnanti curriculari non dispongono di adeguata preparazione professionale nell'approccio con la disabilità.
Continuano a non avere ascolto le richieste dei movimenti in favore delle persone con disabilità, anche in seno all'Osservatorio per l'integrazione scolastica (che peraltro continua a operare con discontinuità), circa il rafforzamento della preparazione e dell'aggiornamento di tutto il personale scolastico e di assistenza. Persino nella formazione dei soli insegnanti di sostegno si hanno forti ritardi, nonostante quanto previsto dal D.M. 249 del 10/09/2010 e dal D.M. del 30/09/2011[50].
Il diritto alla **partecipazione** degli alunni con disabilità continua a essere messo a dura prova: si segnala la mancata regolamentazione stabile del lavoro di assistenza degli alunni con disabilità svolto dal personale ATA, oggetto di tagli e revisioni[51]; l'assenza della definizione di un profilo nazionale per il personale di assistenza all'autonomia e alla comunicazione[52]; il mancato accesso degli alunni alle attività extrascolastiche e la carenza di strumenti (anche tecnologici) e della relativa formazione[53]; la difficoltà nel considerare la scuola non come una mera funzione unilateralmente educativa, ma come risorsa coinvolta nella programmazione territoriale dei servizi alla persona.
Rimane infine elevata la presenza di barriere architettoniche e senso-percettive: il 13% degli edifici scolastici le presenta ancora e 1 scuola su 4 avrebbe difficoltà a gestire l'evacuazione degli studenti con disabilità motoria in caso di emergenza[54].
Questa situazione non stupisce, considerato che secondo una recente indagine[55] nel 2011 l'incidenza della spesa pubblica per l'istruzione sul PIL è stata del 4,2%, collocando l'Italia nelle ultime posizioni rispetto ai Paesi dell'Unione Europea.

46 Gruppo di Lavoro sull'Handicap operativo.
47 Nelle scuole primarie e secondarie hanno la D.F. rispettivamente il 94,9% e il 95,1% degli alunni, il profilo dinamico funzionale l'86,2% e l'85,5% e il PEI il 97,8% e il 98,2%.
48 Il MIUR ha previsto che si pensasse alle esigenze di tutti gli alunni con Bisogni Educativi Speciali, prevedendo un generale sistema di inclusività.
49 ISTAT, *L'integrazione scolastica degli alunni con disabilità*, *op. cit.*
50 Si vd. quanto già segnalato nel precedente rapporto del gruppo CRC, p. 105.
51 A fronte di un provvedimento governativo che proponeva il taglio dell'integrazione salariale per il personale ATA, la FISH ha manifestato sostegno allo sciopero indetto dai lavoratori iscritti al sindacato CGIL nel quale si denuncia non solo il cattivo istituto della precarietà del servizio, ma anche la lesione del diritto degli alunni con disabilità che la sospensione avrebbe comportato. Il Senato ha adottato un emendamento che sospende il taglio salariale, ma solo fino al 31 agosto 2014 (http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Emend&leg=17&id=750257&idoggetto=764714).
52 A tal proposito si vd. quanto evidenziato nel 5° Rapporto CRC.
53 ISTAT, *L'integrazione scolastica degli alunni con disabilità*, *op. cit.*
54 *XI Rapporto su sicurezza, qualità ed accessibilità a scuola* – Sintesi. Reperibile sul sito www.cittadinanzattiva.it.
55 ISTAT, *Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*, sesta edizione.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:
1. Al **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca** di monitorare l'applicazione delle azioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi indicati nel cap. 7, Linee di Intervento n. 5, "Processi formativi ed inclusione scolastica" del Programma di Azione Biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, e di avviare le azioni ivi contenute di sua stretta competenza;
2. Al **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca** di avviare verifiche ispettive relativamente ai processi di inclusione scolastica degli alunni con disabilità, sia per le attività scolastiche, che per la predisposizione della documentazione necessaria agli alunni per la progettazione e realizzazione del PEI;
3. Al **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca** di mettere a regime la formazione degli insegnanti curriculari sulla tematiche della disabilità e di adoperarsi affinché si predispongano meccanismi volti a salvaguardare la continuità didattica.

4. IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE PER I MINORI STRANIERI

61. Il Comitato raccomanda vivamente che l'Italia:
f) sviluppi programmi per migliorare l'integrazione scolastica di stranieri e bambini appartenenti a minoranze.
(CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 61, lett. f

Secondo i principi di *non discriminazione* (art. 2) e del *superiore interesse del minore* (art. 3)[56], il mandato ultimo dell'istituzione scolastica è garantire uno spazio in cui le differenze possano convivere e in cui a tutti gli studenti siano offerte condizioni paritarie, indipendentemente dalla cittadinanza o regolarità di soggiorno. Si segnalano miglioramenti nel merito, anche grazie alle nuove Linee Guida disposte dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR)[57], sebbene siano ancora diversi e ricorrenti i meccanismi di esclusione, se non di discriminazione, nei confronti dei figli degli immigrati.

L'anno scolastico 2012-2013 si è chiuso con un incremento di iscritti di cittadinanza straniera di 30.691 unità (+4,1%). Su una popolazione scolastica complessiva di 8.943.353 studenti, gli alunni di cittadinanza non italiana sono 786.630, pari all'8,8%[58].

Il 35,1% degli alunni stranieri frequenta la scuola primaria, il 22,3% la secondaria di secondo grado, il 21,7% la secondaria di primo grado e il 20,9% la scuola dell'infanzia. Tutti i gradi scolastici sono quindi coinvolti da questa "nuova" presenza, ma per incidenza percentuale sul totale degli iscritti i valori più alti si registrano nella scuola dell'infanzia e in quella primaria (ciascuna al 9,8%), come pure nella secondaria di primo grado (9,6%). A spiegare il maggiore impatto degli stranieri nei primi gradi scolastici è, in parte, il loro tasso di natalità più alto, ma in parte anche una loro più frequente e precoce uscita dalla scuola. Ed è questo il primo elemento di criticità che segnaliamo: **il passaggio al lavoro, appena conclusa la fase della scuola dell'obbligo, è più frequente tra i figli degli immigrati**[59].

In merito ai dati sulla cittadinanza degli studenti si evidenzia una netta preminenza del continente europeo (49,8%, di cui il 25,7% dall'Europa Centro-Orientale non comunitaria e il 21,6% dagli ultimi 12 paesi neo-comunitari). Seguono l'Africa (24%), l'Asia (16,4%) e l'America (9,1%). La Romania si conferma il primo paese per numero di alunni (148.602, pari al 18,9%), seguita da due Paesi storicamente di più antica immigrazione in Italia: l'Albania (104.710 alunni, pari al 13,3%) e il Marocco (98.106 alunni, pari al 12,5%). Seguono gli stu-

56 Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, ratificata e resa esecutiva in Italia con Legge n. 176/1991.

57 Vd. http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/focus190214.

58 MIUR, *Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano. A.S. 2012/2013*, ottobre 2013. Disponibile al link: http://www.istruzione.it/allegati/Notiziario_Stranieri_12_13.pdf. Si vd. anche Centro Studi e Ricerche IDOS (a cura di), *Immigrazione Dossier Statistico 2013*, Edizioni IDOS, Roma 2013, pp. 224-231.

59 MIUR, *Focus: La dispersione scolastica*, giugno 2013. Disponibile al link: http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/index_pubblicazioni_13.

denti cinesi (36.048 alunni, pari al 4,6%) e, con quote dal 3% a scendere, moldavi, filippini, indiani, ucraini, ecuadoregni e peruviani[60].
Il dato di maggiore interesse è il luogo di nascita di questi alunni: 371.372 sono nati in Italia (47,2%). In particolare, nella scuola primaria, la quota dei nati in Italia fra gli stranieri sfiora il 60% e nella scuola dell'infanzia l'80%. È questo un secondo elemento di criticità: **la discriminazione tra chi nasce in Italia da genitori italiani e chi vi nasce da genitori stranieri**. I secondi, anche se sono nati e cresciuti in Italia, sono considerati alla pari degli immigrati di prima generazione[61].
Terzo elemento di criticità è **la scelta che i figli degli immigrati fanno tra le diverse tipologie di istituti superiori**. Gli alunni di cittadinanza straniera, infatti, "scelgono" in misura molto più alta degli italiani gli istituti tecnici e professionali e, specularmente, sono meno orientati a iscriversi ai licei. Dei 175.120 stranieri iscritti alle scuole superiori, solo il 19,8% frequenta un liceo, il 3,1% l'istruzione artistica, mentre il 38,6% è iscritto a un istituto professionale e un altro 38,5% a un istituto tecnico, per un totale di 135.092, pari al 77,1% di tutti gli stranieri iscritti alle superiori[62]. L'esito è che, più si sale di grado scolastico, più si materializza la linea di divisione tra i figli degli italiani e i figli degli immigrati; una divisione che non potrà che reiterarsi poi nei rispettivi percorsi professionali e di inserimento lavorativo.

Quarto elemento di criticità è il **rendimento scolastico dei minorenni stranieri**. Da tempo i dati ministeriali in Italia mostrano l'esistenza, tra gli alunni di cittadinanza straniera, di una frequenza più alta di ritardi scolastici, bocciature, ripetizioni e abbandoni rispetto agli italiani, ma anche rispetto agli alunni che, pur essendo di cittadinanza straniera, sono nati in Italia, i cui risultati sono molto più vicini a quelli dei coetanei italiani che degli stranieri per nascita. Nell'A.S. 2011-2012, per quanto riguarda gli esami di scuola media, lo scarto tra italiani e stranieri nel tasso di ammissione è stato di 6,5 punti percentuali, ma la distanza scende a 0,5 punti nel tasso di successo. Gli studenti di seconda generazione sono, tra gli stranieri, quelli che incontrano minori difficoltà, a dimostrazione che un'integrazione, almeno scolastica, è possibile. Quanto agli esami conclusivi del secondo ciclo di istruzione (esami di diploma), lo scarto degli stranieri è di soli 0,9 punti (i diplomati sono il 99% tra gli italiani e il 98,1% tra gli stranieri). Gli studenti stranieri nati in Italia, inoltre, ottengono un voto superiore a 90 nel 9,3% dei casi, a fronte del 6,8% rilevato tra gli stranieri nati all'estero. È quindi a questi ultimi che devono essere indirizzati maggiormente le risorse e gli sforzi del sistema scolastico italiano[63].

Anche la dispersione coinvolge gli stranieri più che gli italiani, con un tasso di dispersione scolastica vicino al 45%[64]. Secondo l'Ocse, nel 2010 il tasso di abbandono precoce dell'istruzione in Europa è stato del 25,9% tra gli alunni stranieri e del 13% tra gli autoctoni, e i casi più gravi si sono registrati in Italia, a Cipro e in Grecia. Nella secondaria di primo grado gli stranieri a rischio sono lo 0,49% rispetto allo 0,17% degli italiani, e in quella di secondo grado il 2,42% a fronte dell'1,16%. Anche in questo caso i più a rischio, tra gli stranieri, sono i nati all'estero. Inoltre, prevalgono gli abbandoni degli studenti degli istituti tecnici e professionali[65].

Come rilevato da un dossier dell'agenzia Eurydice[66], l'Italia è il solo paese in Europa che dal 1995 non ha aumentato la propria spesa a favore dell'istruzione, a fronte di un aumento medio europeo del 62%. Una delle urgenze cui ottemperare è garantire ai minori stranieri neo-arrivati almeno 10 ore settimanali per l'acquisizione del-

60 MIUR, *Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano. A.S. 2012/2013*, *op. cit.*; vd. anche Centro Studi e Ricerche IDOS (a cura di), *op. cit.*, pp. 224-231.
61 Si vd. Capitolo III, par. "Diritto alla cittadinanza e alla registrazione", del presente Rapporto.
62 MIUR, *Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano. A.S. 2012/2013*, *op. cit.*; vd. anche Centro Studi e Ricerche IDOS (a cura di), *op. cit.*, pp. 224-231.
63 MIUR, *Focus: Esiti dell'esame di Stato e degli scrutini nella scuola secondaria di I grado*, settembre 2012 (http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/index_pubblicazioni_13); MIUR, *Esiti degli scrutini e degli esami di stato del II ciclo di istruzione*, A.S. 2011-2012, settembre 2012 (http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/index_pubblicazioni_12).
64 Vd. http://www.educationduepuntozero.it/politiche-educative/come-contrastare-dispersione-scolastica-4070060445.shtm.
65 Cfr. MIUR, *La dispersione scolastica*, *op. cit.*
66 Vd. *L'integrazione scolastica dei bambini immigrati in Europa*: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/101IT.pdf.

la lingua italiana, al fine di non penalizzare il processo di apprendimento, così come indicato nelle recenti linee guida del MIUR[67]. Si evidenziano infatti valutazioni fortemente penalizzanti per questi alunni, anche rispetto alle prove INVALSI[68]. In generale, una valutazione che non tenga sufficientemente conto della storia personale, degli obiettivi personalizzati o delle difficoltà iniziali degli alunni stranieri è premessa per l'abbandono scolastico.

La recente normativa del MIUR prevede ancora di includere tra i Bisogni Educativi Speciali (BES) quelli derivanti dallo svantaggio socio-economico, linguistico, culturale[69]. La preoccupazione che ne deriva, pur considerando positiva la predisposizione di un Piano Didattico Personalizzato con misure dispensative e strumenti compensativi, è che questo possa rivelarsi un provvedimento discriminatorio, se protratto nel tempo e se non se ne tutela il carattere di transitorietà. L'accurata formazione del personale docente e non docente rappresenta un tassello indispensabile per acquisire conoscenze e competenze specifiche in ambito giuridico, amministrativo, didattico e psico-pedagogico[70], premessa fondamentale per dar corpo alle varie disposizioni legislative. Tra le carenze più gravi vi è ancora l'incertezza rispetto all'accesso alle borse di studio, che diventa per le famiglie meno abbienti una discriminante nella scelta o meno dei licei. La tutela del diritto all'istruzione per i minori stranieri, quindi, richiede di intervenire su più piani: borse di studio e sostegni economici alle famiglie e agli studenti più bisognosi, senza distinzioni di cittadinanza nazionale; programmazione di risorse economiche e di interventi di sistema per l'integrazione degli alunni stranieri e appartenenti alle minoranze; accoglienza e accompagnamento degli studenti che arrivano direttamente dall'estero; pari opportunità nell'accesso alla formazione superiore; differenziazione degli interventi rivolti a minori e alunni di cittadinanza straniera e minori e alunni di seconda generazione.

Pertanto, il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Parlamento e al Governo, e in particolare al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**, di assicurare investimenti a supporto dell'istruzione di minori stranieri o appartenenti a minoranze etniche, garantendo tutte le risorse – professionali, tecniche e finanziarie – necessarie per l'integrazione scolastica (corsi di lingua, protocolli e commissioni per l'accoglienza degli alunni stranieri e delle loro famiglie in ogni scuola, mediazione interculturale, predisposizione di materiali informativi e di modulistica in lingua per le famiglie, attività di socializzazione extra-scolastica ecc.);
2. Al **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**, di monitorare, anche attraverso l'impegno dei Dirigenti Scolastici e dei docenti, la canalizzazione dei figli degli immigrati verso gli istituti superiori tecnici e professionali, e di verificare che gli alunni stranieri siano ordinariamente iscritti a classi di studio corrispondenti alla loro età anagrafica (e non a classi inferiori);
3. Al **Governo**, di predisporre politiche dell'immigrazione e dell'integrazione che garantiscano alle famiglie straniere condizioni giuridiche, sociali, di lavoro, abitative ed economiche dignitose e paritarie.

5. SOMMINISTRAZIONE DEI FARMACI A SCUOLA E ASSISTENZA SANITARIA SCOLASTICA

Come evidenziato sin dal 3° Rapporto del Gruppo CRC, la presa in carico degli alunni affetti da malattie croniche e/o rare a scuola, specie se in condizioni di gravità, è ancora un problema irrisolto, e lo è per molte famiglie con bambini a rischio di crisi acute di asma e/o di anafilassi[71], manifestazioni potenzialmente fatali, come accaduto nel 2013 a un alunno di 11 anni, dece-

67 C.M. 4233 del 19/02/2014.
68 INVALSI, *Rilevazione degli apprendimenti nella scuola primaria, A.S. 2008-2009*.
69 Direttiva del MIUR del 27 dicembre 2012.
70 Vd. testo coordinato del D.L. 104/2013 con la Legge n. 128/2013: http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/11/11/13A09118/sg.

71 Commissione paritetica FEDERASMA Onlus - SIAIP, *Raccomandazioni per la gestione del Bambino Allergico a Scuola*, marzo 2011 (vd. http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pagineAree_2456_listaFile_itemName_6_file.pdf, www.federasma.org, www.siaip.it).

duto in una scuola del Bolognese[72].

Segnaliamo tuttavia che, così come sollecitato dal Gruppo CRC nel 6° Rapporto[73], nel 2013 il MIUR ha diffuso[74] a tutte le scuole l'Accordo Stato-Regioni del 18 novembre 2010; contemporaneamente al Consiglio regionale del Lazio è stata depositata la mozione n. 103 del 04/12/2013[75] ed è stata avanzata la proposta di legge n. 17/2013[76]. Inoltre, come raccomandato nel 6° Rapporto CRC[77], l'ISTAT[78] ha pubblicato i dati dell'indagine effettuata sulla somministrazione di farmaci a scuola nel trimestre aprile-giugno 2013[79]. Su 56.631 scuole (per un totale di 8.961.159 iscritti), **l'indagine ha interessato le scuole primarie e secondarie di I grado** (per un totale di 4.611.113 iscritti)[80] e vi hanno aderito **21.335 scuole**[81]. Di queste, **solo 6.926 hanno ricevuto almeno una richiesta di somministrazione di farmaci**[82] e **solo 2.079** hanno un protocollo per la somministrazione dei farmaci. Si evince anche che il 33,27% del personale addetto alla somministrazione dei farmaci per l'emergenza e il 30,19% di quello addetto alla continuità terapeutica non è formato, e per il 23,02% non ci sono indicazioni in merito alla formazione. Dei 9.997.772[83] soggetti di età 0-14 e 15-17 anni, rispettivamente il **7,1% e il 13,2%** è affetto da **allergia**, il **2,4% e 3,2% da asma**[84], lo **0,2% e lo 0,4% da diabete**[85]. Le **richieste** pervenute sono state **12.213**[86], con **1.570 casi di emergenza, 734 chiamate al 118**[87] **(176** per **asma/allergia**; **223** per **epilessia**; **49** per **diabete), di cui 107** con invio al Pronto Soccorso[88]. Questi dati sono sottostimati rispetto alle 5.244 chiamate al 118 provenienti dalle scuole laziali monitorate

72 Vd. *La Repubblica*, 12 novembre 2013 (http://bologna.repubblica.it/cronaca/2013/11/12/news/bimbo_di_11_anni_muore_a_scuola_per_crisi_respiratoria-70820625/#).

73 Ai Ministeri della Salute, dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di diffondere la conoscenza dell'Accordo Stato-Regioni del 18 novembre 2010 concernente le "*Linee di indirizzo per la prevenzione nelle scuole dei fattori di rischio indoor per allergie ed asma*" e del "*Programma di prevenzione per le scuole dei rischi indoor per malattie respiratorie e allergiche – Quadro conoscitivo sulla situazione italiana e strategie di prevenzione*".

74 MIUR, DG per lo studente, l'integrazione e la partecipazione, la comunicazione, nota del 02/05/2013 (Prot. n. 0002807), avente oggetto le "Linee di indirizzo per la prevenzione nelle scuole dei fattori di rischio indoor per allergie ed asma" del Ministero dell'Istruzione (http://pso.istruzione.it/index.php/annunci/290-linee-di-indirizzo-per-la-prevenzione-nelle-scuole-dei-fattori-di-rischio-indoor-per-allergie-ed-asma-di-cui-all-accordo-in-conferenza-unificata-del-18-novembre-2010), allegando l'Accordo Stato-Regioni del 18 novembre 2010 (www.statoregioni.it/dettaglioDoc.asp?idprov=8902&iddoc=29580&tipodoc=2&CONF=UNI) e il documento di indirizzo "La qualità dell'aria nelle scuole e rischi per malattie respiratorie e allergiche" del Ministero della Salute (www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_1892_allegato.pdf).

75 In recepimento dell'Accordo Stato-Regioni del 18 novembre 2010, concernente le "*Linee di indirizzo per la prevenzione nelle scuole dei fattori di rischio indoor per allergie ed asma*". Per il testo della mozione si vd. http://atticrl.regione.lazio.it/mozioni_dettaglio.aspx?id=103#.Uy6vl_l5P8k.

76 Proposta di legge n. 17/2013, "Istituzione di presidi sanitari scolastici e norme per la prevenzione ed il controllo delle malattie allergiche e dell'asma bronchiale". Per il testo della proposta di legge si vd. http://atticrl.regione.lazio.it/proposteLegge_dettaglio.aspx?id=17#.Uy6tx_l5P8k; per la genesi della proposta, nell'ambito della "Giornata Nazionale del Paziente Allergico", promossa da FEDERASMA Onlus, si vd. http://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglioweb/iniziative_dettaglio.php?id=533#.Uy6cSM1d7IU.

77 Raccomandazione n. 1, par. "Somministrazione dei farmaci a scuola e assistenza sanitaria scolastica": Ai Ministeri dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, e della Salute di istituire un osservatorio nazionale sulla somministrazione dei farmaci a scuola, che raccolga i dati sulle necessità e tipologie di assistenza, recepisca le istanze delle famiglie e delle associazioni di tutela per avere un quadro chiaro che consenta di definire e programmare politiche e azioni di intervento.

78 Su mandato del Comitato paritetico nazionale per le malattie croniche e la somministrazione dei farmaci a scuola, istituito con Decreto Direttoriale n. 14/I del 11/09/2012 e n. 17/I del 04/10/2012 del Ministero dell'Istruzione, DG per lo Studente, l'integrazione, la partecipazione, la comunicazione, coordinato dal Ministero dell'Istruzione, con il compito di: "*definire linee guida condivise e relativi protocolli operativi finalizzati all'assistenza di studenti che necessitano di somministrazione di farmaci in orario scolastico [...] con particolare riferimento alle patologie croniche; definire compiti e responsabilità delle figure istituzionali e professionali coinvolte; definire modelli condivisi per una gestione integrata, che favoriscano l'inserimento del minore con patologie croniche*".

79 ISTAT, Indagine su *La somministrazione di farmaci nelle scuole primarie e secondarie di I grado statali e non statali*. I dati, rilevati attraverso la compilazione da parte delle scuole di un questionario online, si riferiscono al numero di scuole che hanno ricevuto richieste di somministrazione di farmaci, con indicazioni particolareggiate in merito al numero delle richieste, le tipologie di intervento (asma/allergie, epilessia e diabete), il numero di protocolli operativi siglati per la somministrazione dei farmaci a scuola, tipologia e formazione del personale volontario addetto alla somministrazione. Vd. i dati dell'indagine: http://www.istat.it/it/archivio/111623.

80 ISTAT, *Scuole*, Estrazione dati anno 2012, tabelle iscritti e tabelle scuole dell'infanzia, primaria, secondaria di I e di II grado (http://www.istat.it/it/istruzione-e-formazione).

81 Pari all'82% delle scuole primarie e secondarie di I grado (Fonte: http://www.istat.it/it/archivio/111623).

82 Scuole con richieste per la somministrazione dei farmaci per continuità terapeutica: 2.676 (1.899 nella primaria, 777 nella secondaria di I grado); per la somministrazione dei farmaci per emergenza: 4.250 (3.087 nella primaria e 1.163 nella secondaria di I grado). Vd. Tab. 1.3, 1.4, 1.8, 1.9 (Fonte: http://www.istat.it/it/archivio/111623).

83 ISTAT, *Popolazione residente*, Estrazione dati anno 2012 (http://www.istat.it/it/popolazione).

84 Dati del Ministero della Salute: nella fascia di età 0-14 anni, malattie allergiche e asma rappresentano la prima causa di malattia cronica (www.salute.gov.it).

85 ISTAT, *Condizioni di salute – persone con presenza di alcune malattie croniche*, Estrazione dati anno 2012. Vd. tabelle per asma, allergia e diabete (http://www.istat.it/it/salute-e-sanit%C3%Ao). Dalle tabelle non sono estraibili i dati riferiti all'epilessia.

86 8.517 nella scuola primaria, di cui 4.994 richieste per somministrazione farmaci di emergenza e 3.523 per continuità terapeutica; 3.696 nella scuola secondaria di I grado, con rispettivamente 1.961 per farmaci di emergenza e 1.735 per continuità terapeutica. Vd. Tab. 1.5, 1.6, 1.10, 1.11 (Fonte: http://www.istat.it/it/archivio/111623).

87 118 – Servizio di Emergenza Sanitaria.

88 Vd. Tab. 1.13, 1.14 (Fonte: http://www.istat.it/it/archivio/111623).

dall'ARES 118 (325 per problemi respiratori)[89] e ai 42 invii al Pronto Soccorso effettuati negli otto Istituti con Presidio Sanitario Scolastico[90]. Inoltre, per **991** richieste di somministrazione di **farmaci per l'emergenza** nella scuola primaria (di cui 412 solo in Lombardia), non è indicato chi somministra, e in 34 casi non vi è personale deputato alla somministrazione[91]. Nella secondaria di I grado i casi sono rispettivamente 556[92] manchevoli di indicazione e 9[93] manchevoli di somministrazione. Analoga situazione si verifica per le richieste per **continuità terapeutica**, dove per **249 casi** (di cui 144 in Lombardia) **non è indicato chi somministra** e in **31 non vi è somministrazione**[94]. Nella scuola secondaria di I grado i casi sono rispettivamente 273 (di cui 195 in Sardegna) e 10[95], inoltre il maggior numero di somministrazioni è fatto dagli alunni stessi (717). Questi dati, oltre a testimoniare la grave mancanza di assistenza e sicurezza nelle scuole, confermano quanto il **bisogno di assistenza sia drammaticamente inespresso**[96] **e quanto è grave e sottostimato il problema**.

89 Progetto ARES 118 Regione Lazio – FEDERASMA – ALAMA, *Presa in carico del paziente asmatico e allergico nella rete pre-ospedaliera della regione Lazio e "Monitoraggio delle chiamate giunte all'ARES 118 Regione Lazio dalle scuole"*. Dati riferiti al monitoraggio del 2011.

90 Nei Presidi Sanitari Scolastici dove operano infermieri che gestiscono la presa in carico per le necessità sanitarie e, quando necessario, le chiamate al 118. Vd. RSPA 2012, *Relazione sullo stato di salute della popolazione residente nella ASL RMD*, p. 134 (http://www.aslromad.it/Allegati/RSPA_2012.pdf). Vd. anche Consiglio Regionale del Lazio, proposta di legge n. 17/2013, "Istituzione di presidi sanitari scolastici e norme per la prevenzione ed il controllo delle malattie allergiche e dell'asma bronchiale".

91 Al primo posto con 8 casi il Veneto, seguito dalla Toscana con 7 casi, dalla Lombardia con 6, dal Lazio e dalla Campania con 4, dal Friuli Venezia Giulia con 3, dal Piemonte e dall'Emilia Romagna con 1 caso. Vd. Tab. 1.10, 1.11, sulla tipologia del somministratore per richiesta farmaci di emergenza (Fonte: http://www.istat.it/it/archivio/111623).

92 Il primato è della Lombardia con 214 (40,76%) casi, seguita dal Veneto con 131 (27,58%) casi. Vd. Tab. 1.10, 1.11 (Fonte: http://www.istat.it/it/archivio/111623).

93 Il primato è della Regione Lazio con 4 casi, seguita dalla Toscana con 2, dalla Lombardia, dal Friuli Venezia Giulia e dalla Puglia con 1 caso ciascuna. Vd. Tab. 1.10, 1.11 (Fonte: http://www.istat.it/it/archivio/111623).

94 A pari merito, con 5 casi ognuna, ci sono la Lombardia e il Veneto, seguite dall'Emilia Romagna e dalla Campania con 4 casi, dal Piemonte con 3, da Liguria, Toscana, Lazio e Puglia con 2, da Marche e Sicilia con 1 caso. Vd. tipologia del somministratore per richiesta di continuità terapeutica, Tab. 1.5, 1.6 (Fonte: http://www.istat.it/it/archivio/111623).

95 La Regione Veneto con 5 casi, seguita dal Lazio con 3 e dal Piemonte e dalla Lombardia con 1 caso ognuna. Vd. Tab. 1.5, 1.6 (Fonte: http://www.istat.it/it/archivio/111623).

96 In 18.659 scuole: nessuna richiesta per farmaci per continuità terapeutica; e in 17.085 scuole: nessuna richiesta per i farmaci di emergenza. Caso limite la regione Molise, dove su 196 scuole, risultano solo 3 richieste di somministrazione di farmaci nella primaria e **nessuna** nella secondaria di I grado.

Il Gruppo CRC pertanto raccomanda:

1. Ai **Ministeri dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, e della Salute** che il **"Comitato paritetico nazionale per le malattie croniche e la somministrazione dei farmaci a scuola"** diventi permanente; che la raccolta dei dati avviata nel 2013 sia resa obbligatoria annualmente per tutte le scuole italiane, e abbia un maggior dettaglio;
2. Ai **Ministeri della Salute, dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare**, di diffondere la conoscenza dell'Accordo Stato-Regioni del 18 novembre 2010 concernente le "*Linee di indirizzo per la prevenzione nelle scuole dei fattori di rischio indoor per allergie ed asma*" e del "*Programma di prevenzione per le scuole dei rischi indoor per malattie respiratorie e allergiche – Quadro conoscitivo sulla situazione italiana e strategie di prevenzione*", attraverso incontri e campagne di comunicazione rivolti a scuole, strutture sanitarie, dipartimenti della prevenzione, per attuarne le indicazioni; **alle Regioni** di recepirne e attuarne il Programma;
3. Al **Governo** e al **Parlamento** di sanare l'attuale vuoto legislativo emanando una legge nazionale che riunisca in un unico testo le garanzie di tutela in materia di prevenzione della salute, continuità dell'assistenza e gestione delle emergenze a scuola, definendo l'organizzazione, le figure professionali, i compiti a queste assegnati e gli interventi di assistenza sanitaria individuale e collettiva.

6. LA DISPERSIONE SCOLASTICO FORMATIVA

Come noto, l'Italia è tra i fanalini di coda nell'UE 27 per quanto riguarda i tassi di abbandono degli studi post-obbligo e la mancata acquisizione di un titolo di studio secondario. Contro una media europea del 12,8% e rispetto al *benchmark* stabilito dall'Unione Europea al

10%[97], nel 2012 il **17,6% dei giovani tra i 18 e i 24 anni hanno conseguito al massimo il titolo di scuola media e non hanno concluso alcun corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni, né frequentato corsi scolastici o attività formative**[98]. In valori assoluti, in Italia, i giovani che hanno abbandonato prematuramente la scuola o qualsiasi altro canale di formazione sono 758.000, di cui quasi il 60% maschi. Seppure in leggero ma costante calo negli ultimi anni (il valore per il 2011 era del 18,2%, per il 2010 del 18,8%), il fenomeno si presenta consistente in alcune aree del Paese, soprattutto del Sud, con picchi del 25,8% in Sardegna, del 25% in Sicilia e del 21,8% in Campania.

L'indicatore degli *Early School Leavers*, utilizzato in sede europea, per misurare l'abbandono scolastico in modo omogeneo in tutti i Paesi, fornisce una misura del fenomeno riferita al passato e non alla situazione attuale: si tratta di una fotografia a posteriori, che registra l'esito di un percorso 'a danno avvenuto' e che non riesce a monitorare l'abbandono 'in tempo reale', mostrando quell'insieme di segnali – assenze regolari, interruzioni di percorso, bocciature, mancata acquisizione di competenze – che conducono all'insuccesso scolastico e a un abbandono prematuro della scuola o di altri canali formativi[99].

Per poter misurare l'abbandono "in tempo reale", occorre un sistema anagrafico di raccolta delle informazioni relative agli studenti. Come noto, già dal 2005, con il Decreto Legislativo n. 75, era prevista la costituzione di un'anagrafe nazionale degli studenti, ma solo a partire dall'A.S. 2011-2012 è stato possibile utilizzare questi dati, che sono stati poi pubblicati nel mese di giugno 2013 nel *Focus sulla dispersione scolastica*[100]. Nei precedenti Rapporti CRC tramite raccomandazioni specifiche, è stata più volte segnalata l'esigenza di disporre di un'anagrafe funzionante, così come stabilito dalla Legge n. 53 del 2003[101].

Questo primo studio del MIUR conteggia come abbandono scolastico le interruzioni di frequenza degli studenti nel corso dell'anno scolastico, senza comunicazione formale da parte delle famiglie. Ad oggi, l'Anagrafe nazionale degli studenti non ha collegamenti con le anagrafi regionali che raccolgono i dati sugli allievi della formazione professionale e sui giovani in apprendistato e quindi consente un monitoraggio parziale dell'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione scolastica.

Secondo il MIUR, per l'A.S. 2011-2012, lo 0,2% degli alunni della scuola secondaria di I grado è a rischio abbandono (circa 3.400 soggetti), soprattutto fra gli iscritti al secondo e terzo anno; nella scuola secondaria di II grado, è considerato fuori dal sistema scolastico l'1,2% degli iscritti (oltre 31.000 soggetti), prevalentemente al terzo e quarto anno. Il rischio di abbandono è presente soprattutto negli istituti

97 Nel 2010 la Commissione Europea ha presentato una nuova strategia *Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, (che prosegue alcuni degli obiettivi già stabiliti nell'Agenda di Lisbona), in cui viene richiesta, tra gli obiettivi da raggiungere entro il 2020, la diminuzione del tasso di abbandono scolastico sotto la soglia del 10%. Era il *benchmark* anche dell'Agenda di Lisbona, per l'anno del 2010, che l'Italia non ha raggiunto.

98 Questo tasso è calcolato sulla base dell'indicatore utilizzato a livello europeo *Early school leavers*, che si traduce con la quota di 18-24enni che hanno conseguito un titolo di studio al massimo ISCED 2 (scuola secondaria di primo grado) e che non partecipano ad attività di educazione o formazione, sul totale della popolazione 18-24enne. L'Istat misura questo indicatore ricorrendo alla rilevazione sulle forze di lavoro.

99 La dispersione scolastica è un fenomeno complesso e articolato, non identificabile esclusivamente con l'uscita prematura dalla scuola. Per approfondimenti cfr. tra gli altri: MIUR, *La dispersione scolastica. Una lente sulla scuola*, rapporto di ricerca, Roma 2000; Benvenuto, G., Sposetti, P. (a cura di), *Contrastare la dispersione scolastica*, Anicia, Roma 2005; Farinelli, F., *L'insuccesso scolastico: conoscerlo per contrastarlo*, Edizioni Kappa, Roma 2002; Teselli, A., Bonardo, D., "I percorsi a rischio di dispersione. Un'indagine sulla formazione professionale nella Provincia di Roma", in *Progetto di ricerca e studio della dispersione formativa: sintesi dei risultati*, Nuova Cultura, Roma 2007; FGA, *Alle origini dell'insuccesso formativo e della dispersione scolastica*, 2013.

100 Lo stesso MIUR dichiara: "*Questo è lo scenario ipotizzato nel 2005, ma per alcuni anni non sono stati fatti interventi sostanziali per dare concretezza al disegno legislativo, sia a causa di difficoltà tecniche [...], sia per i numerosi cambiamenti politici [...]. Nell'ultimo biennio si è registrata una costruttiva ripresa delle attività, sia sul piano dei rapporti istituzionali, soprattutto con le Regioni, sia sul fronte delle concrete iniziative per far affluire i dati di tutti gli alunni all'interno del sistema di anagrafe*". Cfr. MIUR, *Focus: La dispersione scolastica*, *op. cit.*, p. 9. Importante per questa svolta è stata anche la Legge n. 221/2012 che ha permesso un'accelerazione dei processi di integrazione, consentendo l'accesso diretto all'Anagrafe nazionale delle Regioni e degli Enti Locali.

101 La riforma del sistema dell'istruzione e della formazione, avviata con la Legge n. 144/1999 sull'obbligo formativo, modificata e integrata dalla successiva L. 53/2003 sul diritto all'istruzione e formazione e correlato dovere all'istruzione e formazione, ha puntato a rendere più flessibile l'offerta di istruzione e formazione. Si sono di fatto disegnati percorsi alternativi in cui i ragazzi in età di diritto-dovere possono assolvere tale obbligo, oltre che nel canale tradizionale dell'istruzione, in quello della formazione professionale e dell'apprendistato formativo.

tecnici, professionali e nell'area dell'istruzione artistica, con maggior frequenza nelle aree del Sud, ma anche in alcune zone del Centro-Nord, dove il mercato del lavoro assume anche i giovanissimi (ad esempio in Liguria, Marche e Toscana). Una maggiore propensione all'abbandono riguarda i maschi, gli alunni stranieri (soprattutto se nati all'estero, rispetto a quelli di seconda generazione), coloro che sono al di fuori dell'età dell'obbligo (ossia chi ha più di 16 anni).

Con la programmazione 2000-2006, il MIUR ha predisposto il Programma Operativo Nazionale "La scuola per lo sviluppo", attuato con i Fondi Strutturali, proprio per prevenire la dispersione scolastica. Attraverso le infrastrutture per la formazione (Centri Risorse, laboratori multimediali), si è cercato di incidere sulla scuola di primo e secondo ciclo, promuovendo apprendimenti e facilitando l'inclusione sociale in contesti territoriali a rischio. Nel ciclo di programmazione 2007-2013, mediante la definizione di Piani integrati di intervento, sono state promosse azioni per migliorare l'efficacia dell'offerta formativa in funzione dell'innalzamento dei livelli di competenza degli studenti e della riduzione del tasso di dispersione scolastica (programma di "Competenze per lo sviluppo" con Fondi Strutturali Europei; programma "Ambienti per l'apprendimento" con Fondi Europei di Sviluppo Regionale)[102]. Sebbene ciò abbia contribuito a una costante diminuzione della dispersione scolastica negli anni, i risultati ottenuti sono stati comunque, fino ad oggi, al di sotto delle aspettative e di scarsa efficacia rispetto agli obiettivi e agli effetti sui target.
Anche per questo nel 2012, nell'ambito dell'attuazione del "Piano di Azione Coesione per il miglioramento dei servizi pubblici collettivi al Sud - Priorità Istruzione"[103], il MIUR ha dato attuazione a un nuovo programma centrato sulla prevenzione e il contrasto dell'abbandono scolastico in aree di esclusione sociale e culturale. Il programma ha facilitato lo sviluppo di reti territoriali e la creazione di prototipi innovativi, con la regia degli istituti scolastici, ma fortemente aperti alle potenzialità di altri soggetti che operano localmente (attori pubblici, il privato sociale, parti sociali, ecc.). Nel biennio 2013-2014, tra i vari aspetti significativamente innovativi di questa ampia operazione, che coinvolge le quattro regioni dell'obiettivo Convergenza[104] (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia), si deve segnalare il nuovo approccio centrato su azioni misurabili in termini di effettivi percorsi di recupero e di prevenzione dei singoli destinatari delle azioni stesse, fin dalla prima infanzia.

Con questo programma sono stati finanziati 209 progetti (di cui 33 in Calabria, 64 in Campania, 42 in Puglia e 70 in Sicilia), per un impegno complessivo di quasi 43 milioni di Euro. I target principali dei progetti finanziati sono gli studenti con bassi livelli di competenza e quelli a rischio di abbandono. Il programma si concluderà a dicembre 2014[105].

Si segnala che nel febbraio 2014[106] il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) ha sbloccato i fondi previsti contro la **dispersione scolastica**[107], per un ammontare sul Territorio nazionale di 15 milioni[108] di Euro.

Sul versante dell'acquisizione di competenze chiave, i risultati forniti dall'ultima Indagine PISA (2012), come anche quelli delle precedenti an-

102 Tra le altre iniziative del MIUR di contrasto alla dispersione scolastica, indicate nel documento *Audizione VII Commissione della Camera sulla Dispersione scolastica* (22 gennaio 2014), si segnalano: 1) didattica integrativa anche con apertura straordinaria delle scuole; 2) intervento ex art. 9 su "Aree a rischio" per l'A.S. 2012-2013; 3) piano nazionale di orientamento; 4) progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e camminanti.
103 Cfr. i documenti del MIUR a riguardo, tra cui in particolare la circolare n. 11666/2012.
104 Obiettivo Convergenza, nell'ambito delle politiche di coesione europee 2007-2013: http://www.europafacile.net/coesione/Obiettivi_geno7.asp.
105 In linea con questo programma, nel febbraio 2014, il MIUR ha indetto un bando nazionale per tutte le scuole del Paese (non più solo quelle del Sud), per avviare in via sperimentale un programma di didattica integrativa e innovativa, finalizzato alla riduzione dell'abbandono scolastico. La maggior parte degli interventi sono di tipo laboratoriale e possono prevedere la realizzazione di prodotti o attività specifiche. Tra gli aspetti particolarmente innovativi, si registra la presenza di interventi di *peer education*.
106 D.M. 87 del 7 febbraio 2014, in attuazione della Legge n. 128 dell'8 novembre 2013 la quale convertiva il Decreto Legge n. 104 del 12 settembre 2013, con particolare riferimento all'art. 7 del decreto: www.istruzione.it/allegati/2014/dm87_dispersione.pdf
107 *Ibidem*.
108 Documentazione e bandi, in scadenza il 28 febbraio 2014, sul sito: http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/cs100214

nualità, indicano che i 15enni italiani scolarizzati, nei tre ambiti di indagine (lettura, matematica e scienze)[109], sono a un livello più basso rispetto alla media OCSE[110]. In particolare, l'area di maggior problematicità rilevata da PISA 2012 riguarda la matematica, dove lo scarto tra l'Italia e la media OCSE è più evidente: 485 contro 494. Leggermente migliori i risultati in lettura e scienze (rispettivamente 490 e 494, contro la media OCSE di 496 e 499). Le *performances* peggiori riguardano gli studenti delle regioni del Sud.
Non va sottovalutato in qual misura **le *performances* modeste nell'acquisizione di competenze chiave siano fortemente legate a minori opportunità fornite dalle famiglie di provenienza fin dall'infanzia**: sono numerose le evidenze empiriche emerse negli ultimi anni "*sull'impatto costante e potente dell'origine sociale sulle opportunità dei bambini*" e dei giovani, in ragione del fatto che, stando ai recenti studi sulla stratificazione intergenerazionale, "*le disuguaglianze nelle sollecitazioni da parte dei genitori vengono successivamente trasmesse alle scuole che, a loro volta, sono generalmente attrezzate in modo insufficiente per correggere i differenziali delle capacità di apprendimento*"[111].

Questa combinazione tra alto tasso di abbandono dei percorsi post-obbligo e difficoltà nell'acquisizione di competenze chiave, anche per via delle disuguaglianze legate alle origini sociali, è uno dei fattori alla base del progressivo aumento del fenomeno dei cosiddetti NEET (*Not engaged in Education, Employment or Training*), ovvero i giovani fra i 15 e i 29 anni che non sono occupati, né iscritti a un corso regolare di studi o ad attività formative. Secondo l'ultimo rapporto OECD, nel 2011, il fenomeno interessa i 23,2% dei 15-29enni (in crescita rispetto al 2010 di 2 punti percentuali); l'Italia è il sesto Paese, tra quelli OCSE, con la più larga fetta di NEET in questa fascia di età[112]. Sebbene molti esperti sottolineino come la condizione di non occupato né studente sia nella maggior parte dei casi molto transitoria, per alcuni però dura più tempo, soprattutto se si tratta di *early school leavers*, ossia giovani tra i 18 e i 24 anni che hanno abbandonato gli studi senza aver conseguito un diploma di scuola superiore. Il rischio, quindi, di far parte dei NEET riguarda in particolar modo chi interrompe troppo presto il percorso formativo, fermandosi alla sola licenza media.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:
1. Al **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca** di completare l'integrazione tra l'Anagrafe nazionale degli studenti con le anagrafi regionali e comunali, che contengono i dati sui percorsi di formazione professionale e di apprendistato;
2. Al **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca** di valutare gli esiti dei programmi di contrasto all'insuccesso formativo, rispetto agli allievi beneficiari degli interventi, attraverso indicatori misurabili e divulgabili;
3. Al **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca** di realizzare un processo di orientamento, nel corso del primo biennio della scuola secondaria di secondo grado, in particolare durante il primo anno, istituendo attività specifiche soprattutto nei territori dove il fenomeno della dispersione scolastica è più elevato.

7. IL DIRITTO ALLA SICUREZZA NEGLI AMBIENTI SCOLASTICI

61. Il Comitato raccomanda vivamente che l'Italia:
(d) trasponga in norme il Decreto Legislativo n. 81/2008 in materia di sicurezza sul luogo di lavoro, in relazione alle scuole.
CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 61

109 Cfr. INVALSI, *OCSE PISA 2012. Rapporto nazionale* (2013): è un'indagine comparativa internazionale che si svolge ogni tre anni; la rilevazione del 2012 è la quinta (le altre sono state realizzate nel 2000, nel 2003, nel 2006 e nel 2009). Il suo obiettivo principale è quello di valutare in che misura gli studenti che si approssimano alla fine dell'istruzione obbligatoria (i quindicenni) abbiano acquisito alcune competenze ritenute essenziali, riferite a tre ambiti: lettura, matematica e scienze (http://www.invalsi.it/invalsi/ri/pisa2012/rappnaz/Rapporto_NAZIONALE_OCSE_PISA2012.pdf).
110 Nell'indagine 2012, come in quella del 2009 (qui per la prima volta), l'Italia presenta dei miglioramenti in tutti e tre gli ambiti di competenza analizzati.
111 Cfr. Esping-Andersen, G., "I bambini nel Welfare State. Un approccio all'investimento sociale", in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 4/2005, pp. 56-57; Teselli, A., *L'efficacia della formazione professionale per i giovani*, Donzelli, Roma 2011.
112 OECD, *Education at a Glance*, 2013.

Per quanto riguarda gli aspetti di carattere strutturale degli edifici scolastici italiani[113] la situazione permane estremamente grave per diversi motivi. Innanzitutto, per **l'età degli edifici scolastici**: come dimostra il rapporto Ance-Cresme 2012[114], tra gli edifici scolastici esistenti 6.415 sono stati realizzati prima del 1919, 6.026 fra il 1919 e il 1945, 28.127 tra il 1945 e il 1971. Il 62% delle scuole ha quindi più di 40 anni. Inoltre, **l'esposizione al rischio** rende la situazione ancor più seria: il 37% degli edifici si trova in aree ad alto rischio sismico e il 9,6% a elevato rischio idrogeologico.

Si evidenzia che l'attuale Governo ha previsto un investimento di 3,7 miliardi di Euro per l'edilizia scolastica[115], che verranno erogati direttamente a Comuni e Province che li potranno utilizzare con procedure semplificate.

Per quanto riguarda poi la messa in sicurezza degli edifici scolastici rispetto alle normative vigenti e, dunque, la presenza delle certificazioni di agibilità statica, igienico-sanitaria e di prevenzione incendi, oltre che le effettive condizioni di manutenzione, possono aiutare i dati di una delle associazioni del Gruppo CRC[116], che per l'undicesimo anno consecutivo ha compiuto un'indagine su un campione di edifici. Le certificazioni non rappresentano aspetti meramente burocratici, ma attestano l'effettivo stato dal punto di vista strutturale dell'edificio (certificazione di agibilità statica), la capacità di risposta rispetto al rischio incendio (certificazione di prevenzione incendi) e lo stato di salubrità degli ambienti scolastici, con particolare riferimento a bagni, mense, temperatura e illuminazione (certificazione di agibilità igienico-sanitaria). Gli unici dati ufficiali esistenti a questo riguardo sono quelli forniti dal Ministero dell'Istruzione, secondo cui solo il 17,7% degli edifici disporrebbero della certificazione di prevenzione incendi. Gli istituti scolastici in regola, per quanto riguarda la certificazione di agibilità statica[117], sarebbero il 44%, mentre quelli in possesso della certificazione di agibilità igienico-sanitaria il 37,5% del totale. Il dato relativo alla presenza della certificazione di agibilità statica va posto in relazione a quello reso noto, a fine 2012[118], dal Ministero dell'Istruzione e relativo alla nuova riclassificazione sismica del territorio: un edificio scolastico su quattro (il 29% del totale) insiste in zone ad elevata sismicità (zona 1 e 2)[119]. Se a questo dato si unisce quello relativo all'età media degli edifici scolastici, se ne deduce che quasi la metà delle scuole italiane, pur insistendo in territori sismici, non è stata costruita secondo quanto previsto dalla normativa antisismica introdotta nel 1974.
Gli enti proprietari degli edifici, Comuni e Province, non riescono a garantire un buon livello di manutenzione degli stessi. Nel 39% dei casi la manutenzione risulta essere del tutto inadeguata, soprattutto perché si interviene con significativo ritardo alle richieste dei Dirigenti scolastici, sia per gli interventi di manutenzione ordinaria (64%), sia per quelli di manutenzione straordinaria (60%). Si registra inoltre una diminuzione negli investimenti medi per edificio scolastico per la manutenzione straordinaria[120]. Nel 2012 l'investimento medio a edificio è stato di 30.345 Euro, contro i 43.382 Euro del 2011.

Il cattivo stato di manutenzione è evidenziato dalla presenza di distacchi di intonaco nei corridoi (30%), nei bagni (28%), nelle aule (20%), oltre che dalla presenza di muffe, infiltrazioni di acqua e macchie di umidità in bagni e aule (rispettivamente 31% e 25%), e palestre (24%).

113 Dati MIUR (2012): 41.092 edifici scolastici pubblici, 13.952 paritari.
114 Disponibile a questo link: http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/pdf2010/Edilizia_e_Territorio/_Allegati/Free/Citta/2012/12/%5BUntitled%5D.pdf.
115 Due miliardi e mezzo già stanziati da leggi precedenti ivi compreso il cosiddetto Decreto del fare, e più di un miliardo e 200 milioni di Euro dal fondo Coesione. Vd. anche http://www.corriere.it/scuola/14_marzo_13/edilizia-ricerca-fondi-e7537150-aae1-11e3-a415-108350ae7b5e.shtml
116 http://www.cittadinanzattiva.it/gestione/negozio/index.php?pagina=8&ordinamento=ordinamento%20desc.
117 *Ibidem*.
118 Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *Anagrafe Edilizia scolastica – Rapporto nazionale*, 2012.
119 Dopo l'evento del Molise (2002), il territorio italiano è stato classificato in quattro zone sismiche a diversa pericolosità. Il 9% dei Comuni italiani ricadono in zona 1 (la più pericolosa, dove in passato si sono avuti danni gravissimi a causa di forti terremoti), il 25% in zona 2 (dove in passato si sono avuti danni rilevanti), il 20% in zona 3, e il 45% in zona 4. Nessuna area del territorio italiano può considerarsi non interessata al problema (cfr. www.protezionecivile.gov.it).
120 Legambiente, *XIV Rapporto Ecosistema scuola*, 2013.

Tra settembre 2012 e agosto 2013 sono stati censiti, attraverso la stampa locale e nazionale, 29 casi definibili come **tragedie sfiorate**, con episodi di crolli, distacchi di intonaco, cadute di finestre, solai, tetti, controsoffitti, che hanno interessato scuole di tutto il Paese, da Ostia ad Agrigento, da Camposampiero a Catania, da Torino a Castellammare di Stabia. Il bilancio è di una decina di feriti tra studenti e docenti, oltre agli ingenti danni. Ciò testimonia ulteriormente, se ancora ce ne fosse bisogno, che la situazione della sicurezza nelle scuole riguarda tutta Italia ed è fuori controllo.
Per quanto riguarda **le aule**, l'ambiente più frequentato dagli studenti e dai docenti, i dati evidenziano come in un'aula su quattro (25%) siano ben visibili **segni di fatiscenza**, quali umidità, muffe e infiltrazioni d'acqua; i **distacchi di intonaco** sono presenti invece in un'aula su 5 (20%); temperature ed aerazione non sono sempre adeguate, giacché il 51% delle aule è **senza tapparelle o persiane** e il 28% ha le **finestre rotte**.

La particolarità della rilevazione in oggetto[121] è consistita nell'approfondimento del tema riguardante l'accessibilità degli ambienti scolastici da parte di **studenti e personale con disabilità motorie**. L'aumento costante di studenti con disabilità di vario tipo è un fatto assolutamente positivo, da ascrivere alla capacità inclusiva della scuola italiana, ma la realtà mostra come sia necessario apportare al più presto una serie di miglioramenti strutturali a beneficio di tutti, non solo degli studenti con disabilità.

Il 64% delle scuole monitorate è dotato di **posti auto** per disabili nel cortile o nel parcheggio interno. Per contro, ci sono ancora gli scalini all'ingresso del 27% delle scuole; l'ascensore è assente nel 35% degli edifici e non funzionante nell'11% di quelli che ne sono dotati; sussistono barriere architettoniche nel 19% dei laboratori, nel 18% delle palestre, nel 15% dei cortili, nel 13% delle aule; nel 23% delle scuole non esistono bagni per disabili e il 15% di essi presenta barriere architettoniche; il 26% delle scuole, nella gran parte delle aule, non ha sufficiente **spazio per la presenza di una carrozzina**; il 44% non ha banchi adatti o adattabili per una persona in carrozzina; nel 57% dei casi, non ci sono in aula attrezzature didattiche o tecnologiche per facilitare la partecipazione alle lezioni degli studenti con disabilità; mancano tavoli o postazioni adatte ai disabili in carrozzina nel 28% dei laboratori, nel 18% delle biblioteche e nel 17% delle mense. Gran parte delle scuole sembrerebbe priva di barriere architettoniche, ma in realtà l'accessibilità si ferma spesso al solo ingresso, superato il quale si trovano aule, in un caso su quattro, inaccessibili a studenti in carrozzina e prive di arredi e attrezzature didattiche destinati a loro.

In una scuola su quattro c'è anche il problema della gestione dell'**evacuazione dall'edificio degli studenti con disabilità** motoria in caso di emergenza, perché nel 24% degli edifici scolastici non esistono percorsi sicuri e praticabili che non comportino l'uso dell'ascensore o del servoscala.
Un altro interessante spaccato, che questa rilevazione offre, riguarda la sicurezza dei più piccoli: gli studenti delle scuole dell'infanzia e primaria, oltre a vivere nelle scuole le stesse condizioni di precarietà e insicurezza degli studenti più grandi, si trovano in condizioni di particolare fragilità e rischio, per quanto attiene alla loro sicurezza e salute, proprio in ragione della loro giovane età.
Dati come l'**inadeguata sorveglianza** dell'ingresso dell'edificio (16%), cancelli aperti durante l'orario scolastico nel 64% dei casi, scarsa presenza di adulti durante la salita o la discesa delle scale senza antiscivolo sui gradini (in 1 scuola su 6) e scale non sempre dotate di corrimano dell'altezza minima prevista per legge, possono destare qualche timore giustificato nei genitori che lasciano ogni mattina al portone della scuola i propri figli.

Anche gli aspetti legati all'**igiene** lasciano molto a desiderare: tracce di sporcizia rilevate nei bagni (8%), attrezzature e prodotti incustoditi (13%), assenza di sapone, asciugamano e car-

121 Per la rilevazione di questi dati Cittadinanzattiva si è avvalsa della collaborazione di U.I.L.D.M (Unione Italiana Lotta alla Distrofia Muscolare).

ta igienica per il 40% dei bagni. Se a questo aggiungiamo che è sempre più difficile poter contare sull'aiuto del personale non docente che accompagni i bambini al bagno, si può facilmente dedurre che le procedure igieniche adottate dai bambini, lasciati a loro stessi, non siano delle più raccomandabili.
Tra i **prodotti utilizzati per la pulizia**, accanto a quelli specializzati, vengono usati contemporaneamente candeggina in 53 scuole (54%), ammoniaca in 26 scuole (27%), acido muriatico in 3 scuole (3%); prodotti che, come sappiamo, possono nuocere sia a chi li utilizza, sia a chi ne viene in qualche modo in contatto.

Le condizioni delle aule dove i bambini trascorrono gran parte del loro tempo non sono certo ottimali: pur avendo riscontrato in queste scuole un maggior numero di **arredi a norma**, rispetto alle scuole secondarie, in 1 scuola su 4 i banchi e le sedie sono danneggiati e poco puliti e nel 12% delle scuole gli appendiabiti sono insufficienti. In oltre il 40% delle aule gli armadi e le librerie non sono ancorati al muro e sono presenti spigoli vivi (arredi e termosifoni). Le vetrate non sono né conformi, né retinate, in oltre la metà delle scuole.
Molte delle criticità riscontrate potrebbero essere facilmente risolte e senza eccessivo esborso di risorse economiche. Eppure, ciò non avviene o avviene di rado.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:
1. Al **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca** di rendere pubblici e consultabili online i dati nazionali dell'**Anagrafe dell'edilizia scolastica**, e alle **Regioni** i dati delle rispettive Anagrafi, relativi alle condizioni strutturali e non, di tutti gli edifici scolastici italiani, sulla base dei quali individuare gli interventi prioritari e i fondi necessari per la loro messa in sicurezza;
2. Al **Governo Italiano** di considerare prioritario il tema dell'**edilizia scolastica**, in quanto emergenza nazionale da affrontare attraverso una pianificazione pluriennale degli interventi, con esclusione degli stessi dai limiti imposti dal patto di stabilità e mediante attivazione di organismi di controllo adeguati alla verifica della regolarità degli appalti e all'effettivo e corretto utilizzo delle risorse destinate a Comuni e Province;
3. Ai **Comuni e alle Province italiane** di considerare l'eliminazione delle barriere architettoniche e la dotazione di attrezzature e ausili per i disabili nelle scuole italiane, come una priorità dalla quale partire per garantire una maggiore sicurezza all'interno degli edifici scolastici e un pieno esercizio del diritto allo studio di tutti gli studenti.

8. L'EDUCAZIONE AI DIRITTI UMANI

19. Il Comitato invita l'Italia ad adottare tutte le misure necessarie per affrontare le raccomandazioni non ancora implementate o implementate in modo insufficiente, comprese quelle riguardanti il coordinamento, l'assegnazione delle risorse, la formazione sistematica sulla Convenzione, la non discriminazione, gli interessi dei minori, il diritto all'identità, l'adozione, la giustizia minorile e i minori rifugiati e richiedenti asilo, nonché a fornire un *follow-up* adeguato alle raccomandazioni contenute nelle presenti osservazioni conclusive. Il Comitato ribadisce la sua raccomandazione di istituire un sistema di formazione regolare, obbligatorio e continuo sui diritti dei minori per tutte le figure professionali che lavorano con i minori, in particolare funzionari di polizia, carabinieri, giudici e personale penitenziario.
CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 19

Mentre l'Europa continua ad adeguare i propri programmi scolastici a livello di educazione formale, integrando le materie di studio tradizionali a quelle cosiddette di nuova generazione, l'Italia risulta inottemperante rispetto alle raccomandazioni pervenute in ambito internazionale – sia dalle Nazioni Unite[122], che dal Consiglio d'Europa[123] – che sollecitano l'inserimento dell'educazione ai diritti umani e alla cittadinanza mondiale nei curricula scolastici. Ancora oggi la promozione e protezione dei diritti umani non è materia obbligatoria di studio per la formazione

122 CESCR/ITA/04 del 26 novembre 2004, n. 13, 29, 31.
123 Raccomandazione CM/Rec (2010)7 del Comitato dei Ministri agli Stati membri della Carta del Consiglio d'Europa, sull'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani, adottata dal Comitato dei Ministri l'11 maggio 2010, alla sua 120° sessione.

degli insegnanti, né è inserita trasversalmente nei nuovi piani di offerta formativa della scuola dell'obbligo e della scuola superiore, né è studiata, se non come disciplina opzionale a livello universitario, ad esempio nella Facoltà di Giurisprudenza, laddove se ne richiederebbe l'approfondimento in diverse altre facoltà (Pedagogia e Scienze Sociali in primis).

È importante sottolineare che l'educazione ai diritti umani e alla cittadinanza mondiale attraversa tutti gli ambiti della vita di bambini/e e ragazzi/e (nei quartieri, nei luoghi di culto, di aggregazione e di gioco, negli ospedali, negli istituti penali ecc.) e dunque dovrebbe essere rielaborata e appresa anche attraverso l'educazione formale e informale.

La Dichiarazione sull'Educazione e Formazione ai Diritti Umani, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 23 marzo 2011[124], dopo un decennio di gestazione e tante resistenze, non specifica soltanto i contenuti in materia di diritti umani, ma anche la metodologia di apprendimento (così come esplicitato nell'art. 29 della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza). Una metodologia che prevede la conoscenza di informazioni riguardo al contenuto dei trattati sui diritti umani e un coinvolgimento diretto, attivo e responsabile di bambini/e e ragazzi/e nel processo di apprendimento e nella costruzione del sapere. Attraverso la partecipazione a laboratori, campagne di sensibilizzazione, attività di volontariato, ricerche sul territorio, i diritti umani diventano patrimonio individuale e collettivo, sia a casa, sia a scuola, sia all'interno della comunità.
Il Programma mondiale per l'educazione ai diritti umani, istituito il 10 dicembre del 2004 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 59/113[125], oggi alla sua terza fase, prevede che ciascun Paese membro promuova l'educazione ai diritti umani all'interno dei corsi di istruzione superiore e nei programmi di formazione per insegnanti ed educatori, funzionari pubblici, funzionari di polizia e personale militare. Ad oggi, non abbiamo riscontri "nazionali" sull'applicazione delle disposizioni contenute nel "Piano d'azione per la seconda fase (2010-2014)" del Programma mondiale per l'educazione ai diritti umani (A/HRC/15/28) in merito ad azioni specifiche rivolte alle diverse componenti del percorso educativo: politiche nazionali adeguate, cooperazione internazionale, coordinamento e valutazione.
La compiuta realizzazione dei principi della Dichiarazione (con particolare riferimento agli artt. 7, 8 e 10) dovrebbe inoltre integrare l'educazione ai diritti umani con la conoscenza degli istituti e delle regole sottese al funzionamento della giustizia minorile, allo scopo di evitare la perdurante disinformazione della maggioranza dei docenti circa il ruolo, i principi e le finalità del Tribunale per i Minorenni, nonché la inesistenza di contatti regolari tra la giustizia minorile e gli insegnanti del minore deviante o a rischio[126].

Negli ultimi anni, significative evoluzioni nel settore della cittadinanza mondiale e dell'educazione ai diritti umani hanno avuto luogo anche grazie al Consiglio d'Europa. In particolare, l'11 maggio 2010 i Ministri degli Affari Esteri rappresentanti i 47 Stati membri del Consiglio d'Europa hanno adottato, in occasione della 120° Sessione del Comitato dei Ministri, con raccomandazione CM/Rec (2010)7 del Consiglio d'Europa, la Carta sull'educazione alla cittadinanza democratica e ai diritti umani[127]. La Carta, nel rafforzare la credibilità e l'efficacia della Convenzione Europea dei Diritti Umani, rappresenta un importante riferimento per tutti i Paesi europei e uno strumento di lavoro preziosissimo per orientare le politiche nazionali.

Nonostante l'educazione ai diritti umani e alla cittadinanza globale sviluppi in bambini/e, giovani e studenti una coscienza civica che favorisce la promozione e protezione dei diritti e delle libertà fondamentali, e consenta di realizzare esperienze concrete di democrazia e partecipa-

124 Vd. http://unipd-centrodirittiumani.it/it/pubblicazioni/Dichiarazione-delle-Nazioni-Unite-sulleducazione-e-la-formazione-ai-diritti-umani/1002.
125 Vd. http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/HRC_WPHRE.pdf.
126 Rapporto di monitoraggio del III Piano Nazionale Infanzia (www.minori.it/minori/rapporto-di-monitoraggio-del-piano-nazionale-per-linfanzia).
127 Vd. http://for.indire.it/cittadinanzaecostituzione/offerta_formativa/public/documenti/02_CoE_edu2010.pdf.

zione, si registra ancora una forte carenza di fondi destinati alle realtà del Terzo Settore che se ne occupano. Si tratta di realtà, diffuse in tutto il Territorio nazionale, che svolgono un costante lavoro con insegnanti ed educatori, in ambito non formale e formale, spesso con un ruolo supletivo rispetto all'istituzione scolastica che andrebbe maggiormente riconosciuto e sostenuto.

L'importanza di educare tutti alla cittadinanza globale e ai diritti umani è stata recentemente ribadita in modo estremamente forte dalla campagna lanciata a settembre 2012 dal **Segretario Generale delle Nazioni Unite** Ban Ki-moon: ***Education First***[128]. La campagna, pensata per chiedere un ultimo sforzo in vista della scadenza del 2015 (Obiettivi del Millennio) e dell'Agenda Post-2015, evidenzia tre priorità, fra le quali la promozione della cittadinanza globale[129]. È la prima volta che a livello mondiale si sottolinea un tale obiettivo e sono proprio le Nazioni Unite a farsene carico.

Ma **a livello europeo** già molto è stato fatto o detto. Anche **l'OCSE** ha invitato il MAE-DGCS a collaborare con il Ministero dell'Istruzione in Italia, sia per giungere all'inserimento di quella che si chiamava Educazione allo Sviluppo nei corsi d'istruzione formale, sia per portare a sistema la ricchezza di esperienze che a livello nazionale sono promosse da ONG ed Enti Locali[130].

In Italia non mancano documenti programmatici e proposte, anche a livello ministeriale[131]. Infine, al Forum della Cooperazione Internazionale organizzato a settembre 2012 a Milano, l'Educazione alla Cittadinanza Mondiale ha svolto un ruolo da protagonista in molti dei 10 tavoli di discussione e compare anche nel documento finale (con particolare attenzione ai giovani e al rapporto scuola-cooperazione): "*Il legame scuola-cooperazione deve entrare in modo sistematico nel piano di offerta formativa scolastica, favorendo l'educazione alla cittadinanza globale*"[132].

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – Dipartimento per l'Istruzione, Direzione Generale per la Formazione e l'Aggiornamento del Personale della scuola** – e alla **Commissione per la Revisione delle linee guida nazionali**:

a) di includere l'Educazione ai diritti umani nei nuovi orientamenti nazionali dei programmi scolastici di ogni ordine e grado, come materia riconosciuta e obbligatoria con contenuti specifici e trasversali alle discipline tradizionali, con conseguente revisione dei programmi per la formazione iniziale e aggiornamento degli insegnanti e dei libri di testo, così come previsto dalla Dichiarazione sull'Educazione e la Formazione ai diritti umani recentemente approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite

128 Vd. http://www.globaleducationfirst.org.
129 Vd. http://www.globaleducationfirst.org/220.htm.
130 Ecco alcuni dei principali documenti a livello europeo sul tema:
- NSC Guidelines;
- Maastricht Declaration (2002);
- Global Education in Europe to 2015: Strategy, policies and perspectives
- Outcomes and Papers of the Europe-wide Global Education Congress, Maastricht 2002.
- The European Consensus on Development: the contribution of development education & awareness raising.
- Development needs Citizens – Concord/DEEEP.
- Recommendation CM/Rec (2011)4 on education for global interdependence and solidarity (2011).
- Recommendation CM/Rec (2010)7 on the Council of Europe Charter on education for democratic citizenship and human rights education (2010).
- European Consensus on Development: the contribution of Development Education & Awareness Raising (2007).
- European Development Education Monitoring Report "DE Watch" – con la partecipazione dell'European Multi-stakeholder steering Group for Development Education;
- Study on the Experience and Actions of the Main European Actors in the field of Development Education and Awareness Raising "DEAR Study" – a cura di Agnes Rajacic, Alessio Surian, Harm-Jan Fricke, Pete Davis and Johannes Krause, con la partecipazione dell'European Commission (2010).
- DEAR matters - Development Education in Times of Economic Crisis;
- Citizenship education in Europe – Eurydice.

131 Le principali, al momento della redazione del presente Rapporto, sono:
- "Lo Statuto delle studentesse e degli studenti" della scuola secondaria (1998, con modifiche e integrazioni nel 2007);
- "Cultura, Scuola, Persona", Ministero Pubblica Istruzione (2007);
- "La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri", Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale, Ministero Pubblica Istruzione (2007);
- Accordo interministeriale fra Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e MIUR sull'Educazione allo sviluppo sostenibile (2008);
- Documento di indirizzo "Cittadinanza e Costituzione", MIUR (2009).
- Piattaforma Italiana ECM – Associazione delle ONG Italiane, *Carta dei principi dell'educazione alla cittadinanza mondiale* (2010).
- MIUR, *Indicazioni nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione*, febbraio 2013.
- Osservatorio Interregionale Cooperazione Sviluppo (OICS), *Il Sistema delle Regioni Italiane - L'Educazione allo Sviluppo e le Forme di Comunicazione delle Attività di Cooperazione Decentrata*.
- Chair's Summary del *Forum della Cooperazione Internazionale*, Milano, 2 ottobre 2012.

132 Vd. http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/speciali/ForumCooperazione/Pdf/documento_conclusivo_forum_della_cooperazione_internazionale.pdf.

e dalla Carta Europea sull'educazione alla cittadinanza democratica e ai diritti umani;
b) di implementare le disposizioni contenute nel "Piano d'azione per la terza fase (2015-2019)" del Programma mondiale per l'educazione ai diritti umani (A/HRC/24/L.12) in merito ad azioni specifiche rivolte alle diverse componenti del percorso educativo – politiche nazionali adeguate, cooperazione internazionale, coordinamento e valutazione – individuando degli indicatori di valutazione ad hoc;
c) di promuovere la costituzione di nuovi partenariati tra le istituzioni, le organizzazioni professionali e di volontariato, le ONG e le associazioni del Terzo Settore, gli istituti di ricerca, le forze di Polizia e l'Esercito, affinché l'Educazione ai diritti umani entri nella formazione permanente sia del personale della scuola che della pubblica amministrazione nel suo complesso.

9. IL DIRITTO AL GIOCO

La situazione nazionale per ciò che attiene il diritto al gioco non ha visto sostanziali cambiamenti rispetto a quanto già descritto e proposto dai precedenti Rapporti CRC[133]; quanto di seguito, pertanto, riprende e aggiorna i dati e le osservazioni degli anni precedenti, rilanciando la necessità di interventi non estemporanei su quanto richiesto dall'art. 31 della CRC.
Rimane ovviamente valido il già citato Commento Generale n. 17 del Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza del 18/03/2013 sull'art. 31 della CRC[134], che mette in evidenza l'importanza di una consapevolezza pubblica e diffusa sulla non secondarietà del diritto al gioco rispetto agli altri diritti e sulla sua "essenzialità" per il benessere, l'educazione e lo sviluppo psico-fisico dei minori, della loro personalità, delle loro facoltà e attitudini. Il gioco rappresenta il linguaggio fondamentale attraverso il quale il bambino/ragazzo esprime se stesso e si relaziona col mondo che lo circonda, in primis quello degli adulti. In Italia la cultura generale del gioco e del giocare è poco diffusa; il tempo dedicato al gioco "libero" negli spazi pubblici, fra bambini senza controllo da parte degli adulti, è andato decrescendo. È prevalsa sempre più la tendenza a iperstrutturare il tempo dei bambini e delle bambine, proponendo loro attività che poco o nulla hanno a che vedere con il "gioco" nella sua accezione di libera esperienza di vita[135]. Si è affermata l'idea del giocare come strumento "finalizzato" alla formazione; spesso si confonde "gioco", "tempo libero", "attività ricreative" e talvolta non si distingue tra gioco e disponibilità di giocattoli (digitali o meno). Anche se non sono disponibili dati aggiornati, appare evidente come la maggior disponibilità di *smartphone* e computer porti con sé, in particolare tra i pre-adolescenti, una maggior diffusione di videogiochi, il controllo della cui adeguatezza rispetto all'età dei ragazzi è affidato esclusivamente ai genitori.

Sul gioco "giocato" i dati statistici (risalenti al 2011) riportano numeri preoccupanti[136]. Al momento, le **scuole** non sembrerebbero luoghi idonei ad attività ludiche, ma i cortili scolastici, se opportunamente riprogettati, potrebbero invece essere il luogo del gioco libero pomeridiano.

Il diritto al gioco è generalmente poco promosso e garantito, anche se permane l'impegno di alcune Istituzioni e del Terzo Settore. Si citano a titolo di esempio:

- Le azioni amministrative che alcune città stanno assumendo, mediante interventi sui Regolamenti di Polizia Municipale, per garantire il diritto al gioco[137];

133 Si veda *6° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, 2012-2013, p. 121.
134 Disponibile su www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC/CRC-C-GC-17_en.doc.

135 Dal sopracitato Commento Generale n. 17: "gioco" come libera attività non finalizzata, svolto in un tempo realmente libero, distinto dalle attività ricreative (laboratoriali e/o inserite in servizi aggregativi).
136 Dalla sopracitata ricerca ISTAT: oltre il 98% dei bambini in età 6-10 anni giocano prevalentemente a casa propria, solo il 25% in giardini pubblici, neanche il 15% su prati e poco più del 6% in strade poco trafficate; diminuiscono i giochi di movimento (sport escluso), dal 58% del 1998 al 54% di oggi, coerentemente con il fatto che oltre il 65% gioca prevalentemente con fratelli/sorelle o parenti (molti i nonni) e che aumentano i giochi sedentari.
137 Esempi di alcune buone prassi nei Comuni di Torino (www.comune.torino.it/regolamenti/221/221.htm), Genova (www2.comune.genova.it/servlets/resources?contentId=554957&resourceName=Allegato1) e Milano (www.comune.milano.it/portale/wps/portal/CDM?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/contentlibrary/In%20Comune/In%20Comune/Regolamenti/P-Q/Regolamento_DiPoliziaUrbana).

- Il percorso pluriennale delle "Città amiche dei bambini"[138], le esperienze afferenti al Segretariato delle Child Friendly Cities[139], il progetto CNR delle "Città dei Bambini"[140] e l'esperienza dell'Associazione delle Città Amiche dell'Infanzia e dell'Adolescenza[141];
- Le pubblicazioni del CNDA[142] e del Terzo Settore[143];
- Le iniziative che utilizzano il gioco in termini educativi, per l'apprendimento della scienza e della tecnica[144];
- Il nascere di esperienze, seppure non durature, di centri di ricerca sul gioco[145] e l'inserimento del gioco tra gli elementi di ricerca multiscopo ISTAT[146].

Il servizio di **Ludoteca**, avamposto del diritto al gioco, pur essendo sviluppato come servizio pubblico da numerosi Enti locali (EELL), non gode di visibilità a livello nazionale. Criticità in questo senso sono rilevate nella carenza di risorse, nelle difficoltà del *non-profit* a realizzare esperienze durature, nella mancanza di regolamentazione dei servizi (in genere vengono denominati come "ludoteche" servizi privati e a pagamento che, nei fatti, risultano essere *baby parking* o asili nido "mascherati").

Fondamentale è la sottoscrizione da parte di numerose realtà pubbliche e del Terzo Settore della **Carta Nazionale delle Ludoteche Italiane**[147], primo documento condiviso con caratteristiche e indicatori di qualità della ludoteca come "servizio pubblico per il gioco". Non esistono, però, leggi nazionali e regionali sulle ludoteche, che siano equiparabili a quelle per le biblioteche[148]. Dalla fine degli anni Novanta, hanno preso piede numerose esperienze di **Ludobus**[149], con l'obiettivo principale di affermare il diritto al gioco soprattutto in quelle zone con minori opportunità. Le attività dei Ludobus, che si svolgono durante tutto l'arco dell'anno, anche se con una preponderante stagionalità primavera/estate, confermano un calo del "gioco giocato" all'aperto[150]. Nel 2013, **LudobusSì, Festa Nazionale del Gioco Itinerante**[151], citata nei precedenti rapporti, non ha avuto luogo per mancanza di risorse.

Sopravvive invece la data del 28 maggio: **Giornata Mondiale del Gioco**, lanciata dall'ITLA[152] nel 1998, condivisa e approvata dall'ONU, con eventi organizzati da EELL, Terzo Settore e scuole. Nell'ultima decade di novembre, ha luogo inoltre, da tre anni a questa parte, la **Settimana del Gioco in Scatola**[153]. I numeri dell'edizione del 2013 segnalano un incremento di partecipazione rispetto alle annualità precedenti[154].

Il gioco è anche **uno dei parametri** per la valutazione delle *performance* nella nuova versione di ICF (Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute), **per misurare la salute dei bambini con disabilità e/o in regime di ospedalizzazione**[155]. In questo contesto, l'attività ludica deve essere intesa come momento di piacere, di recupero della propria identità, come occasione di superamento del limite; non deve essere confinata esclusivamente in *setting* terapeutici, ma con-

138 Si vd. il sito www.cittasostenibili.minori.it.
139 Il tema delle città amiche dei bambini si è sviluppato a livello internazionale con le CFCs (Child Friendly Cities: www.childfriendlycities.org). Si rimanda anche al sito del CNDA (www.minori.it) e al sito UNICEF Italia (www.unicef.it/doc/2070/pubblicazioni/la-citta-con-i-bambini.htm).
140 Vd. www.cittadeibambini.org.
141 Vd. www.camina.it. Camina ha terminato il suo percorso alla fine del 2012, portando in ANCI la propria esperienza.
142 Si vd. per la raccolta completa: www.minori.it/ricerca-documenti/results/diritto%20al%20gioco. Si segnala inoltre il *Quaderno sul Gioco* n. 2/2006 e la *Rassegna Bibliografica* n. 1/2011 su "Gioco, Sport e Formazione".
143 A titolo di esempio, Arciragazzi: www.cesvop.org/files/StudiRicerche/Rimettiamo%20in%20gioco%20WEB.pdf.
144 Ad esempio "La Città dei Bambini e dei Ragazzi" (www.lacittadeibambini.net) e "Wow" (www.wowscienza.it) di Genova; la "Città della Scienza" di Napoli (www.cittadellascienza.it), distrutta da un incendio di natura dolosa all'inizio del 2013.
145 Ad esempio il Centro interdipartimentale di ricerca sul gioco dell'Università di Siena (www.media.unisi.it/cirg/index.html).
146 ISTAT, *Infanzia e vita quotidiana*, 2011 (www.istat.it/it/archivio/45646).
147 Cfr. www.ludoteche.info.
148 In inglese la ludoteca è "Toy Library".
149 Carta dei Ludobus di Ali per Giocare (www.alipergiocare.org).
150 Ali per Giocare. Nel 2013 i comuni committenti sono stati 352, gli interventi 957 e le persone coinvolte 135.000, a fronte dei 332, 1.057 e 125.000 del 2012.
151 Vd. www.alipergiocare.org/index.php?option=com_content&task=view&id=235&Itemid=95.
152 Vd. www.itla-toylibraries.org.
153 Vd. http://www.giocoinscatola.it/la-settimana-del-gioco-in-scatola-2013-di-hasbro/.
154 Vd. www.giocoinscatola.it/i-numeri-della-settimana-del-gioco-in-scatola/. La partecipazione è stata di 150 comuni, 400 tra scuole, oratori, ludoteche e pub, almeno 100.000 persone, più di 10.000 partite, 3.000 ore di gioco.
155 ICF-CY, cap. VI, par. "Bambini e adolescenti, salute e disabilità" (2007).

testualizzata nel tempo libero del bambino[156]. Per favorire il gioco dei bambini con disabilità è necessario un impegno socio-educativo in grado di assicurare:

- Formazione specifica su gioco e disabilità per operatori, genitori e cerchia parentale;
- Spazi e materiali ad hoc, non discriminatori, ispirati al *design for all*[157] e utilizzati in una logica inclusiva[158];
- Sviluppo di prodotti tecnologici che favoriscano il gioco dei bambini con deficit motorio e/o cognitivo[159];
- Impegno in ambito di ricerca scientifica su nuovi modelli pedagogici di gioco e disabilità.

Si utilizza il gioco anche come indicatore clinico per patologie mentali, nonché come strumento per far sì che il bambino possa esprimere un eventuale disagio psicologico, come ad esempio un abuso o un maltrattamento.

Infine occorre menzionare la diffusione del "gioco" d'azzardo. Sebbene, seppure vietato ai minorenni, il gioco d'azzardo ha una larga incidenza sulle loro abitudini di vita, oltre che un influsso non indifferente dal punto di vista educativo[160].

Il Gruppo CRC pertanto raccomanda:

1. Al **Garante Nazionale, all'Osservatorio Nazionale e al Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'infanzia e l'adolescenza** di avviare monitoraggi sulle occasioni di gioco (buone prassi amministrative, ludoteche e ludobus), aggiornando gli indicatori disponibili (ricerche ISTAT), con attenzione specifica ai bambini con disabilità, in regime di ospedalizzazione, in situazioni di marginalità sociale;
2. All'**Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza** di inserire nel prossimo Piano Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza azioni su scala nazionale, sia specifiche che di sistema, anche regolatorie, per la promozione del diritto al gioco;
3. **Al Governo, alle Regioni e agli Enti locali** di promuovere iniziative legislative e regolatorie che tutelino il diritto al gioco, facendo tesoro delle esperienze delle organizzazioni che più si sono impegnate in questo specifico settore.

10. SPORT E MINORI

Nel 6° Rapporto CRC si raccomandava in maniera chiara al MIUR e al Ministero della Salute di favorire la qualificazione dei docenti di ogni ordine e grado sui temi dell'educazione motoria e sportiva, e più in generale sullo stile di vita sano. Complessivamente, dopo un anno, non si registrano, da parte dei destinatari della raccomandazione, attività organizzate di formazione o di sensibilizzazione sul tema. Il sistema di sorveglianza *OKkio alla Salute*[161], collegato al programma europeo "Guadagnare salute" e ai Piani di Prevenzione nazionali e regionali, non ha previsto un'adeguata azione di formazione per i docenti. Anche da parte del MIUR non sono stati finanziati né previsti programmi e azioni di formazione o di aggiornamento delle competenze sugli stili di vita attivi e l'educazione motoria. Nel disegno di legge *L'Istruzione riparte*[162] si fa riferimento (una sola volta) allo sport, con la possibilità per gli Istituti scolastici di organizzare attività sportive, inserite nel piano dell'offerta formativa extracurriculare, ma senza intervenire nel merito della formazione dei docenti, né sull'attività in orario curriculare. In generale, a fronte di un impegno costante da parte degli Enti di Promozione Sportiva, non è corrisposto analogo impegno da parte del Ministero, che anzi tende ancora una volta a delegare al CONI. Anche i corsi di formazione per docenti promossi di soggetti accreditati/

156 Riva, C., *Amorgioco. Il bambino, la disabilità, il gioco*, edizioni Fatatrac, Casalecchio di Reno (BO) 2005.
157 Vd. www.designforall.it (anche detto "universal design") o anche l'iniziativa relativa ai parchi gioco denominata stessigiochi-stessisorrisi (http://www.comitatoetaevolutiva.soluzione-web.it).
158 Vd. www.fondazionepaideia.it/ita/progetti-tois.
159 Besio, S. (a cura di), *Gioco e giocattoli per il bambino con disabilità motoria*, edizioni UNICOPLI, Milano 2010.
160 Per uno sviluppo di queste problematicità si rimanda al Capitolo VII "Minori con comportamenti di abuso e dipendenze da sostanze psicoattive".

161 Vd. https://www.okkioallasalute.it.
162 Vd. http://www.governo.it/Notizie/Ministeri/dettaglio.asp?d=73569.

qualificati (Direttiva n. 90/2003[163]) non ricevono adeguato supporto e pubblicizzazione, mentre manca totalmente un intervento di regia e coordinamento da parte del Ministero. In merito alla seconda raccomandazione del 6° Rapporto CRC, rivolta ai Dipartimenti di Scienze Motorie, agli Enti di Promozione Sportiva, al CONI e alle Federazioni affiliate, di promuovere e diffondere la cultura del gioco e il diritto allo sport per tutti i minori, con particolare riferimento ai minori con disabilità, attraverso la condivisione e l'attuazione di progettualità a favore della promozione sociale, segnaliamo il Bando[164] del Comitato Paralimpico e di Fondazione Enel Cuore, rivolto alle organizzazioni non-profit.

I due principali Enti di Promozione Sportiva, facenti parte del Gruppo CRC[165], tra le molte iniziative di rafforzamento del diritto allo sport[166], si sono dotati, come strumenti aggiuntivi, di policy specifiche per la tutela dei minori nello sport, in cui declinare alcuni dei temi più generali legati all'abuso e al maltrattamento nel contesto di un'associazione sportiva (ad esempio, selezione e specializzazione precoci, esaltazione del primato del risultato e della vittoria ad ogni costo, dell'affermazione di sé contro gli altri, impedimento alla libera circolazione dei tesserati minorenni tra una ASD e l'altra). Su questi temi, che pure sono strategici per la promozione e l'esercizio dei diritti dei minori nello sport, rileviamo un deficit di attenzione da parte del CONI e del mondo sportivo istituzionale: ad esempio, nessun bando per l'assegnazione o la gestione di strutture sportive pubbliche prevede la dotazione da parte dei concorrenti di sistemi di formazione su diritti, codici di condotta o policy, come indicatori positivi di punteggio. L'argomento diventa ancora più urgente, se consideriamo che, secondo una ricerca recente[167], il 43% dei genitori (e il 40% dei ragazzi stessi) avverte il centro sportivo (palestra, piscina ecc.) come luogo a rischio di maltrattamenti e abusi. Quanto alla terza raccomandazione del precedente Rapporto (per inserire in modo strutturato il movimento e lo sport nei piani di prevenzione e sostenere progetti integrati tra sport, educazione, salute e mobilità; per favorire la promozione di stili di vita attivi; per certificare la qualità professionale ed etica delle organizzazioni sportive; per sensibilizzare alla prevenzione ambientale dei luoghi di pratica sportiva); si riscontra una grande disomogeneità sul Territorio nazionale (cfr. Piano Socio-sanitario Veneto[168]; cfr. interventi di Marche, Liguria e Puglia[169]).

Per quanto riguarda il tema della prevenzione, lo sport è spesso inserito nei piani delle Aziende Sanitarie Locali, ma anche in questo caso manca omogeneità sul territorio, specie in merito al rischio di medicalizzazione della pratica motoria o sportiva. Sulla certificazione etica il lavoro da fare è ancora maggiore: sono poche, infatti, le esperienze attuate (cfr. Provincia di Firenze[170]). Rispetto al tema ambientale, il livello di sensibilizzazione è basso e si ritiene necessario sviluppare programmi, anche formativi, legati a indicatori come l'impronta carbonica (UE) e DPSIR (Comunità Europea).

Più in generale, servono strumenti vincolanti a livello normativo e operativo (sia nazionali, che locali). Il nuovo piano per l'alfabetizzazione motoria e l'educazione allo sport per le scuole primarie e secondarie di I grado prevede il coinvolgimento dei diversi Ministeri competenti sui temi sopraindicati e si propone di costruire insieme alla scuola, all'associazionismo spor-

163 Vd. http://archivio.pubblica.istruzione.it/normativa/2004/direttiva90_04.shtml.
164 Vd. http://www.comitatoparalimpico.it/newscip.aspx?ID=108.
165 Uisp e CSI, con la collaborazione di Save the Children.
166 Cfr. "Dare voce allo sport di base": http://www.uisp.it//nazionale/?contentId=4507; http://www.csi-net.it/notizie/84441?PHPSESSID=6c04d97a336b8de8db451a40fef37dcf.
167 IPSOS-Save the Children, *Tutela dei minori nei luoghi frequentati con regolarità. Siamo in grado di garantirla?*, ottobre 2013 (http://images.savethechildren.it/IT/f/img_pubblicazioni/img218_b.pdf).
168 Scaricabile in formato .pdf sul sito: http://bur.regione.veneto.it/BurvServices/pubblica/DettaglioLegge.aspx?id=241095.
169 Vd. http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/leggirm/leggi/visualizza/vig/1716;
http://www.regione.liguria.it/argomenti/settori-economici/sport-e-tempo-libero-in-liguria/contributi-per-lo-sport.html (con Programma Regionale di Promozione Sportiva 2013-2015);
http://www.regione.puglia.it/index.php?page=leggi&id=241&opz=downfile&file=L_33_04_12_2006.pdf
170 Vd. http://www.provincia.fi.it/notizie/leggi/a/prima-certificazione-etica-per-lo-sport-la-consegna-dei-premi-alle-societa-fiorentine/?cHash=9abf53c410a5be5cc3616f802eb1262c; http://www.uisp.it/firenze/index.php?contentId=2324;
http://www.uisp.it/nazionale/index.php?contentId=4491;
http://met.provincia.fi.it/comunicati/comunicato.asp?id=120365.

tivo, alle Regioni e agli EELL, progetti di educazione allo sport, alla salute, allo stile di vita sano e all'inclusione; ma tutto ciò può concretizzarsi solo con un pieno coinvolgimento di attori competenti ed esperti, non solo in ambito tecnico/sportivo.

Questa edizione del Rapporto riprende le raccomandazioni passate, ampliandole con l'esigenza di coinvolgere nel sistema tutti i soggetti portatori di interesse e competenze, a partire da AASSDD ed EPS, oltre alle Federazioni Sportive, il CONI, i Dipartimenti di Scienze Motorie, le Istituzioni Scolastiche e gli EELL, perché ciò che manca al sistema sportivo, in relazione ai diritti dei minori, è la capacità di essere strumento per la promozione sociale della comunità: la valenza sociale dello sport è citata all'interno di Destinazione Sport[171], ma manca la traduzione in un piano programmatico in favore della pratica sportiva tra i minori, in funzione delle conseguenze sociali rilevanti (integrazione, inclusione, partecipazione). L'assenza di piani integrati tra sociale, sport e politiche giovanili è ancora più significativa se si considera che la fascia di età 11-14 continua a rappresentare un momento negativo per quanto riguarda l'attività sportiva praticata (più del 30% dei maschi e più del 45% delle femmine non pratica attività sportiva, con percentuali che crescono progressivamente nelle fasce di età 15-17 e 18-19)[172]. Oltre alle cause già evidenziate nel 6° Rapporto CRC (incompatibilità con lo studio, divergenze con genitori e allenatori, costi, specializzazione e selezione precoce), evidenziamo la mancanza di formazione da parte dei tecnici delle federazioni sportive (e la mancanza nei corsi di Scienze Motorie), rispetto alle nuove attività sportive o motorie destrutturate, che possono essere utilizzate per coinvolgere gli adolescenti in uno stile di vita attivo e possono servire anche in relazione agli scopi di promozione sociale, inclusione, contrasto all'emarginazione e sviluppo della comunità. Segnaliamo anche che, pur non praticando sport, una percentuale rilevante (il 27,7%) di bambini di tre anni e più svolge comunque un'attività fisica, per cui diventa necessario sviluppare azioni di sistema anche rispetto alle attività non sportive in senso stretto, meno strutturate o praticate senza l'intermediazione di organizzazioni sportive.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e al Ministero della Salute** di favorire la qualificazione dei docenti di ogni ordine e grado sui temi dell'educazione motoria e sugli stili di vita attivi e consapevoli, coinvolgendo anche gli Enti di Promozione Sportiva;
2. Ai **Dipartimenti di Scienze Motorie, al CONI e alle Federazioni affiliate, agli Enti di Promozione Sportiva** di promuovere la cultura del gioco e del diritto allo sport per tutti i minori (con particolare riferimento alla disabilità, alle specifiche esigenze dei minori con malattie croniche e alla promozione sociale), inserendo i temi legati alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza tra i crediti formativi universitari (Scienze Motorie) e nella formazione dei tecnici delle Federazioni sportive;
3. Alle **Regioni e agli Enti Locali** di inserire lo sport e il movimento nei piani di prevenzione; di sostenere progetti integrati tra sport, educazione, salute, mobilità, politiche giovanili, sociali e ambientali, dotandosi di strumenti legislativi e regolamenti attuativi efficaci; di certificare la qualità professionale ed etica delle organizzazioni sportive, dotandosi anche di regolamenti per la gestione degli impianti pubblici che attribuiscano punteggi più alti ai soggetti maggiormente attenti ai temi sopracitati.

171 Destinazione Sport, novembre 2013 (http://www.governo.it/backoffice/allegati/73645-9045.pdf).

172 Fonte ISTAT: http://noi-italia.istat.it/index.php?id=7&L=0&user_100ind_pi1%5Bid_pagina%5D=56&cHash=69abcb81259d0f2624cccdae7d1cb6a1.