

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

2022 - Anno XLIII

IMMIGRATI E ISTRUZIONE

di Vincenza Caracciolo La Grotteria

1. Premessa.
2. L'inclusione sociale nel sistema di istruzione.
3. Il minore immigrato come portatore di bisogni educativi speciali.
4. Il diritto all'istruzione degli immigrati in condizione di irregolarità.
5. Inclusione e obbligo scolastico

1. Premessa

Il fenomeno migratorio ha assunto nel nostro Paese, nell'ultimo ventennio, un ruolo di particolare importanza, inducendo il legislatore a intervenire con una disciplina unitaria¹.

La c.d. crisi migratoria e la formazione di movimenti di opinione in ordine al fenomeno immigratorio, hanno posto il tema al centro del dibattito politico nazionale tra coloro che promuovono l'applicazione del principio dell'uguale trattamento giuridico di cittadini italiani e stranieri e i sostenitori dell'esigenza di un trattamento differenziato tra i cittadini e i migranti.

Al fine di conseguire l'inclusione sociale² è necessario che i migranti siano messi in condizione di partecipare attivamente alla cultura nazionale della società in cui si inseriscono, in modo che possano conformare il proprio comportamento al sistema della cultura dominante. Tale processo, alla

¹ M. Savino, *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, Giuffrè, 2012; M. Savino *Il diritto dell'immigrazione: quattro sfide*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl, fasc.2, 2019, 381 ss; R. Niro, *Spunti sul diritto speciale dei migranti e l'eclissi dei diritti*, in Giur. Cost., fasc.1, 2021, pag. 195

² C. Parrinello, *L'inclusione sociale del minore immigrato: il limite del multiculturalismo*, in Dir.Fam Pers.(II), fasc.4, 2020, pag. 1537

stregua dei Principi Fondamentali Comuni per la Politica di integrazione degli immigrati nell'Unione Europea, deve essere dinamico e bilaterale fra migranti e cittadini, nel rispetto dei valori fondamentali cui si ispirano gli stati membri, salvo restando il diritto di praticare le religioni e preservare la cultura e le tradizioni del Paese di origine.

L'inclusione, nel sistema socio-culturale del nostro Paese, di valori appartenenti ad altre culture, deve garantire il difficile equilibrio tra multiculturalismo e diritti fondamentali che caratterizzano l'ordinamento costituzionale³. I minori immigrati, in quanto cittadini del futuro, devono essere educati al rispetto della dignità umana, nonostante il necessario confronto tra i modelli culturali propri del nostro Paese e quelli dei Paesi di provenienza dei minori, basati su principi e valori profondamente diversi. Il rispetto della diversità non può, tuttavia, prescindere dalla tutela della personalità del minore al quale deve essere assicurata la libertà di condurre un percorso di crescita a garanzia non soltanto del diritto del minore alla vita fisica, ma anche ad una esistenza pienamente umana, attraverso un adeguato processo di sviluppo idoneo all'esercizio dei diritti fondamentali⁴.

2. L' inclusione sociale nel sistema di istruzione

Una parte considerevole delle riflessioni giuridiche sull'immigrazione si riferisce al tema dei diritti sociali, con particolare riferimento alle prestazioni personali come l'istruzione dei minori o alle prestazioni⁵ riconducibili al nucleo fondamentale del diritto alla salute che riguardano beni essenziali la cui violazione determina l'irreparabilità del pregiudizio alla persona⁶.

³ A. RAUTI, "A che punto è la notte?" L'approccio interculturale all'immigrazione fra capacità e accomodamenti, in consultaonline, 2022

⁴ A. Ruggeri, *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, in consultaonline, 2017

⁵ A. GENTILINI, *Le regioni hanno davvero il potere di escludere gli stranieri dalle loro prestazioni sociali o di condizionarne l'accesso?*, in Giur. Cost, fasc.4, 2021, pag. 1855

⁶ A. RUGGERI, *Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà*, in Diritto, imm. e citt., 2019,

Fra le numerose attività compiute dall'amministrazione, al fine di perseguire il benessere e lo sviluppo sociale, l'istruzione costituisce strumento indefettibile per garantire la trasmissione della conoscenza e la costruzione di una società di persone capaci di convivere pacificamente e a cooperare per il raggiungimento di obiettivi di interesse comune⁷.

La scuola, come è noto, costituisce la più importante formazione sociale dopo la famiglia e deve accogliere il minore, con il fine di trasmettere contenuti didattici ed educativi, in un ambiente che tenga in considerazione la delicatezza della personalità dell'individuo in formazione e soddisfi l'esigenza di costruire delle realtà comunitarie, nelle quali il minore possa apprendere le corrette modalità di comportamento.

Tale funzione viene svolta in un ambiente molto variegato, perché la platea degli studenti proviene da contesti economici, culturali, religiosi di natura diversa che influenzano profondamente le modalità di interazione e il processo di inclusione di ogni singolo individuo nella comunità scolastica. Inoltre, indipendentemente dall'ambiente di provenienza, ogni studente è connotato da caratteristiche individuali che lo distinguono da tutti gli altri, per cui la disciplina nazionale ed internazionale relativa alla istruzione è chiamata a collocare i discenti in un sistema educativo, organizzato in modo da valorizzarne le individualità.

Alla stregua di tutti i diritti fondamentali, anche l'istruzione è funzionale alla protezione, valorizzazione e tutela della persona nell'ambito dell'istituzione scolastica, ed è garantita dall'art. 34 della Costituzione⁸ che enuncia i principi che devono essere posti a base dell'ordinamento scolastico⁹. In applicazione di tali principi, lo Stato deve assicurare l'istruzione¹⁰ a tutti i cittadini e deve eliminare qualunque ostacolo di natura economica o sociale che impedisca l'accesso a tutti i gradi di

⁷ R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Torino, 2011
⁸ ; M. BENVENUTI, *Articolo 34*, in *La Costituzione italiana*, a cura di F. CLEMENTI, Bologna, 2018, vol. I, p. 226 ss.; F. CORTESE, *La costituzione scolastica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, p. 45 ss

⁹ S. BERLINGÒ, *Promozione culturale e pluralismo scolastico. Il diritto allo studio e le scuole confessionali*, Giuffrè, Milano, 1983. G. MATUCCI - F. RIGANO, *Costituzione e istruzione*, Franco Angeli, 2016

¹⁰ Sul diritto all'istruzione v. A. PACE, *Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi*, in *Dir. e soc.*, 2013, 40; P. ADDIS, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: profili sostanziali e giurisprudenziali*, in E. CATELANI E R. TARCHI (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, Napoli 2015, 149 ss.;

istruzione¹¹, mediante politiche di inclusione idonee a bilanciare le esigenze dei singoli con quelle della collettività¹².

Il fenomeno migratorio impone alla scuola di organizzare attività che forniscano agli studenti i prerequisiti necessari all'apprendimento e che consentano la realizzazione di un procedimento di inclusione sociale che ha inizio in età scolare e spiega i suoi effetti non solo nei confronti dei minori, ma anche in relazione alle famiglie che, attraverso la scuola, ricevono un fondamentale servizio pubblico erogato dallo Stato.

A tal fine, l'azione educativa condotta dal sistema scolastico è chiamata a realizzare una cittadinanza compiuta, capace di formare e di sostenere la pienezza della personalità dello studente e al contempo lo sviluppo di una società pluralistica che rifiuta qualsiasi forma di intolleranza e di discriminazione.

L'Unione Europea, così come previsto del documento di indirizzo "Europa 2020", ha fondato le politiche sul tema dell'inclusione scolastica sottolineando che, tramite l'attività educativa svolta dalla scuola, è possibile realizzare una crescita "intelligente, sostenibile e inclusiva", invitando i singoli Stati ad individuare le concrete modalità per perseguire tale obiettivo¹³.

3 Il minore immigrato come portatore di bisogni educativi speciali

Il sistema scolastico italiano, al fine di attuare l'inclusione sociale e culturale del minore immigrato, garantisce la personalizzazione della didattica e la promozione di un sistema scolastico interculturale che pone al centro dell'attenzione il minore, esaminando la sua condizione emotiva e fornendo opportunità formative concrete nel rispetto della identità culturale, al fine di formare i futuri cittadini.

I minori immigrati vengono riconosciuti come portatori di bisogni educativi speciali, di cui si occupa la Direttiva del Ministero dell'Istruzione del

¹¹ A. CARACCILO LA GROTTERRIA, Il diritto allo studio nelle scuole non statali, in Foro amm., 1997, 1866

¹² C. ROSSANO, L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale, Napoli, 1966.

¹³ F. CORTESE, L'istruzione tra diritto europeo e diritto nazionale, in Unità e pluralismo culturale, a cura di E. CHITI, Firenze, 2016, p. 151

27.12.2012, seguita dalla Circolare ministeriale n.8 del 2013 e dalla nota 2563 del 2013. Tali disposizioni trovano applicazione nel caso in cui vi siano studenti in situazione "stabile o transitoria, di natura eterogenea che possa interferire con l'apprendimento e il successo scolastico". Si tratta di studenti che, pur non essendo affetti da patologie specifiche e certificabili, presentano delle difficoltà o delle diversità rispetto alla classe e non riescono, pertanto, a raggiungere gli obiettivi, negli stessi tempi e con le stesse modalità degli altri compagni. Tale diversità può essere causata da condizioni di svantaggio sociale, economico, linguistico e culturale che vanno analizzate in maniera dettagliata dai docenti della classe, i quali sono chiamati ad elaborare delle strategie idonee a colmare le lacune dei minori svantaggiati, anche attraverso l'elaborazione di piani didattici personalizzati¹⁴ se ritenuti necessari, mediante i quali sia possibile sfruttare e valorizzare le capacità cognitive di giovani le cui difficoltà sono determinate dalla mancanza di prerequisiti all'apprendimento.

Al fine di supportare gli alunni immigrati che possono incontrare notevoli difficoltà nell'approccio con la scuola, il Ministero dell'istruzione ha predisposto, con Circolare ministeriale n° 4233 del 19/02/2014, le linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri, sollecitando la scuola a promuovere attività di accoglienza ed integrazione dei predetti minori. Tali attività devono garantire la tutela della cultura e della lingua di origine, mediante l'utilizzo di ogni strategia utile a far acquisire i prerequisiti minimi per potere realizzare l'inclusione all'interno della classe¹⁵.

L'attività di inclusione effettuata all'interno delle istituzioni scolastiche è considerata efficace a tal punto da indurre il legislatore a fondare, sull'azione scolastica, l'acquisizione della cittadinanza.

¹⁴ T.A.R. Latina, (Lazio), sez. I, 05/06/2014, n. 408 secondo cui è illegittima la mancata ammissione dello studente alla classe superiore laddove risulti che l'Istituto scolastico non abbia applicato in concreto alcuna delle misure dettate dalla l. 8 ottobre 2010 n. 170, recante "Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico" e dal d.m. 12 luglio 2011 n. 5669, recante le relative "Linee guida" (disturbi specifici di apprendimento), né le stesse cautele che l'Istituto medesimo si è autoimposto con l'adozione del cd. piano didattico personalizzato, con l'indicazione degli strumenti compensativi e delle misure dispensative adottate.

¹⁵ V.S. PENASA, La persona e la funzione promozionale della scuola: la realizzazione del disegno costituzionale e il necessario ruolo dei poteri pubblici. I casi dell'istruzione delle persone disabili e degli alunni stranieri, in F. CORTESE (a cura di) Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano, Napoli, 2014

Da qui la proposta di modifica della legge 5 febbraio 1992 n. 91 (A.C. 105-A, la cui discussione è stata avviata nel giugno 2022) che prevede l'acquisizione della cittadinanza italiana da parte del minore straniero, che sia nato in Italia o vi abbia fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età e che risieda legalmente in Italia, nel caso in cui abbia frequentato regolarmente, per almeno cinque anni nel territorio nazionale, uno o più cicli scolastici presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale idonei al conseguimento di una qualifica professionale. Nel caso in cui la frequenza riguardi la scuola primaria, è necessario aver concluso positivamente il relativo percorso di studio.

La proposta specifica, con riferimento ai percorsi di istruzione e formazione professionale, che saranno definiti i requisiti essenziali che i percorsi di istruzione e formazione devono possedere ai fini dell'idoneità a costituire titolo per l'acquisto della cittadinanza, con decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'istruzione.

4.11 diritto all'istruzione degli immigrati in condizione di irregolarità

Il diritto all'istruzione degli studenti stranieri che si trovano sul territorio italiano in condizioni di irregolarità¹⁶ è oggetto di dibattito tra l'orientamento tradizionale secondo cui l'istruzione deve essere garantita solo a coloro i quali sono in possesso della cittadinanza italiana (con esclusione degli stranieri o apolidi) e la giurisprudenza costituzionale che riconosce anche ai "non cittadini"¹⁷ la titolarità del diritto, tanto all'istruzione quanto allo studio.

La Corte costituzionale¹⁸ ha affermato che va applicato il principio di non discriminazione fra la posizione del cittadino e quella dello straniero in materia di godimento dei diritti inviolabili dell'uomo, in quanto gli stranieri

¹⁶ S. Cassese, *Stato in trasformazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* fasc.2, 2016, pag. 331

¹⁷ A. Ruggeri, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in *Consultaonline*, 2015

¹⁸ Corte cost. 10 febbraio 1994 n. 62, 16 maggio 2008 n. 148 in *Foro amm.* CDS 2008, 5, I, 1370; 6 maggio 2011, n. 61, in *Giur. Cost.* 2011, 3, 2132;

sono titolari di tutti i diritti fondamentali relativi alla persona¹⁹ riconosciuti dalla Costituzione, con particolare riguardo ai diritti sociali di prestazione quali il diritto all'istruzione, alla salute, all'assistenza sociale e all'abitazione. Tale orientamento è conforme al dettato normativo (art.2 del d.lgs. n. 286 del 1998) secondo cui allo straniero sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, con particolare riguardo ai minori stranieri presenti sul territorio i quali sono soggetti all'obbligo scolastico con applicazione di tutte le disposizioni in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica.

Inoltre, il decreto n. 76 del 2005 dispone che il diritto-dovere all'istruzione va riconosciuto anche ai minori stranieri (senza alcuna qualificazione) presenti sul territorio italiano, in quanto l'istruzione e la formazione costituisce per tutti i minori, compresi i minori stranieri, sia un diritto soggettivo che un dovere sociale²⁰. Ne deriva che non sussistono limiti nell'accesso alla scuola da parte dei minori stranieri i quali, rispetto all'istruzione, godono degli stessi diritti e doveri dei minori dotati del requisito della cittadinanza o di regolare permesso di soggiorno, all'interno del territorio italiano.

Infatti, anche se il legislatore può prevedere che un diritto possa essere esercitato in maniera diversa sulla base del possesso della cittadinanza o dello *status* dello straniero, le eventuali differenze non devono essere manifestamente irragionevoli e arbitrarie e, in ogni caso, non possono compromettere l'esercizio dei diritti fondamentali²¹.

In tal modo, è stata introdotta una deroga alla normativa generale, volta a garantire il controllo e la repressione della c.d. immigrazione irregolare, in virtù della quale viene garantita la possibilità di frequentare la scuola dell'obbligo a «tutti», ex art. 34 Cost., dando così la prevalenza all'effettività del diritto all'istruzione dei minori rispetto agli interessi

¹⁹ A. Ruggeri, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *federalismi.it*, 17, 2013, 8

²⁰ F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, 2008.

²¹ Corte Cost. 28 novembre 2005 n. 432, in www.associazionedeicostituzionalisti.it con nota di F. Girelli, *Gli stranieri residenti in Lombardia totalmente invalidi per cause civili hanno diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea nel territorio regionale*, gennaio 2006

pubblici²². Tale disciplina va interpretata alla luce del principio di uguaglianza e del disposto dell'art 14 CEDU che fa espresso divieto di discriminare gli individui in base all'origine nazionale²³.

Inoltre, la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, prevede che gli Stati aderenti riconoscano il diritto del fanciullo all'educazione rendendo l'insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti; garantiscano l'accesso all'insegnamento superiore con ogni mezzo appropriato, in funzione delle capacità di ognuno; promuovano attività di orientamento al fine di prevenire l'abbandono scolastico.

5. Inclusione e obbligo scolastico.

L'imposizione dell'obbligo scolastico per gli immigrati ex art. 38 comma1 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, ha determinato l'esigenza di organizzare il servizio scolastico, tenendo conto delle peculiarità della condizione del minore straniero, che si trova in una situazione meno favorevole all'apprendimento rispetto agli altri discendenti, a causa delle difficoltà legate alle differenze linguistiche e culturali. Per tale ragione, l'art. 38, comma 2, stabilisce che l'effettività del diritto allo studio debba essere garantita anche mediante l'attivazione di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana, mentre il comma 3 dell'art. 38, nell'attribuire il valore di "ricchezza" alla "diversità", prevede che la comunità scolastica debba favorire le iniziative volte all'accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine, anche attraverso la realizzazione di attività interculturali comuni.

In tale contesto trova ampia applicazione il principio di pari dignità sociale in quanto al diritto del minore di usufruire di un servizio sociale corrisponde l'obbligo per le famiglie di avviare all'istruzione i figli, ma

²² G. BRUNELLI, *Minori immigrati, integrazione scolastica, divieto di discriminazione*, in *Diritto Immigrazione Cittadinanza*, n. 1/2010, p. 58 ss

²³ B. Gagliardi, *Le competenze dell'Unione europea in materia di istruzione superiore: un confronto con lo "spending power" degli Stati Uniti d'America*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, fasc.5-6, 2021, 675

anche l'obbligo, per lo Stato, di garantire un sistema scolastico che fornisca ogni strumento utile e necessario a far conseguire l'istruzione adeguata, eliminando le condizioni di svantaggio e ponendo tutti nella medesima condizione di idoneità all'apprendimento.

Per dare attuazione al principio di pari dignità sociale, il Ministero dell'istruzione sin dal 2010, mediante la Circolare n. 2/2010, ha sollecitato le istituzioni scolastiche a rimuovere gli ostacoli alla piena realizzazione del diritto all'istruzione dei minori immigrati in condizioni di parità con i minori di nazionalità italiana.

Dopo avere rilevato che il rendimento scolastico degli stranieri è inferiore rispetto a quello dei minori italiani, al fine di superare le disuguaglianze, il Ministero ha indicato alle istituzioni scolastiche alcuni criteri da applicare per raggiungere i predetti obiettivi.

Al fine di favorire l'integrazione e il concreto apprendimento della lingua italiana, è stato posto il limite dell'inserimento del 30% di alunni stranieri per ciascuna classe, fermo restando il potere discrezionale del dirigente di superare tale limite innalzando la percentuale nel caso in cui vi siano soggetti stranieri che hanno raggiunto un adeguato livello di padronanza della lingua italiana o di prevedere un limite più basso laddove vi siano minori che hanno difficoltà ad integrarsi, anche a causa della scarsa conoscenza della lingua.

Inoltre, è prevista la possibilità che lo straniero sia iscritto ad una classe corrispondente ad una età inferiore rispetto a quella alla quale egli dovrebbe appartenere sulla base della propria età anagrafica, al fine di consentire un miglior apprendimento ed un miglior rendimento scolastico.

L'esigenza di assicurare particolare protezione ai minori migranti impone la previsione di specifici strumenti per l'affermazione della propria personalità e identità, in conformità alla propria cultura e nell'ottica di un processo di inclusione sociale.

Al fine di assicurare l'inclusione è necessario garantire l'effettiva applicazione degli strumenti predisposti dal sistema, attraverso la reale

valorizzazione delle differenze, in modo da promuovere un processo di arricchimento sia per i singoli che per la società in cui essi sono inseriti.

Il diritto all'istruzione effettiva svolge un ruolo determinante nel favorire l'inclusione sociale e l'intercultura, in quanto assicura la possibilità di maturare una personalità autonoma e capace di autodeterminarsi, di acquisire ed interiorizzare i valori fondamentali della comunità e di realizzare validi e profondi rapporti interpersonali nella società di cui è chiamato a far parte. Mediante l'applicazione di strumenti e strategie idonei a garantire l'istruzione anche ai minori immigrati, l'istruzione costituisce uno strumento di riequilibrio sociale che consente di superare la discriminazione tra le persone, mediante strumenti di compensazione delle carenze economiche, sociali, culturali, al fine di garantire diritti soggettivi collegati al perseguimento di interessi pubblici e privati.

Le frontiere della problematica delineano nuovi orizzonti nei rapporti interculturali e sociali che trascendono i confini degli ordinamenti dei singoli stati in applicazione dei principi imperituri di solidarietà e di fratellanza che accomunano la vita dei popoli ed è appunto nel quadro degli effetti dei predetti principi che si colloca il tema delicato e lungimirante dei rapporti fra Paesi che si ispirano a ordinamenti economico-sociali e giuridici di natura diversa ma che non è difficile contemperare nel perseguire il nobile obiettivo di favorire l'evoluzione di nuovi sistemi di convivenza sociale interculturale.

