

L'integrazione scolastica dei minori stranieri in una prospettiva inclusiva: il modello italiano alla luce dell'esperienza francese*

Rita Pilia**

1. Premessa

Le politiche migratorie rappresentano la «cartina al tornasole» del grado di democraticità e della potenzialità inclusiva di una moderna società multiculturale. La loro natura composita qualifica nei vari ordinamenti quel complesso di norme che delineano la condizione giuridica del non cittadino, definendo un insieme di diritti e doveri a lui riconducibili. Proseguendo con una rappresentazione simbolica, esse possono essere considerate un indicatore che consente, attraverso la lettura delle disposizioni normative di riferimento, di comprendere se in un dato ordinamento esista o meno una reale equiparazione tra il cittadino e il non cittadino ai fini della fruizione dei diritti sociali; in tal senso le politiche migratorie rappresentano uno strumento fondamentale per la gestione dei flussi e consentono di regolare la presenza di stranieri nel territorio nazionale, assicurandone l'integrazione nel tessuto socioculturale.

Lo *status* giuridico del non cittadino minorenni assume spesso carattere residuale rispetto a quello dell'adulto che si prende cura di lui e che risulta giuridicamente responsabile del suo mantenimento e della sua istruzione. Il diritto del minore a ricevere speciali misure protettive da parte della famiglia, della società e dello Stato senza discriminazione alcuna fondata sulla razza, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica o la nascita è peraltro affermato in numerosi atti internazionali (ad esempio l'art. 24 del Patto internazionale sui diritti civili e politici adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 23 marzo 1976 e l'art. 10 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 3 gennaio 1976). Il trattamento giuridico del minore straniero risulta tuttavia

* Questo articolo, in accordo con la Professoressa Sara Volterra, vuole essere anche un ricordo in memoria di Antonella Benazzo che ho avuto modo di conoscere in occasione del concorso per professore di seconda fascia.

** Docente di Diritto costituzionale italiano e comparato, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Cagliari.

condizionato da quello riservato dal legislatore nazionale al non cittadino, di cui spesso subisce gli effetti più negativi, tra i quali l'allontanamento coattivo a seguito della perdita o della mancanza dei requisiti per l'ottenimento del permesso di soggiorno in capo ai propri genitori¹. Se utilizziamo il parametro dei diritti sociali degli stranieri immigrati, in particolare il diritto all'istruzione è possibile identificare un modello di integrazione scolastica che riflette l'esperienza didattica in contesti multiculturali. Al di là delle singole esperienze riscontrabili in ogni ordinamento, tenendo chiaro il quadro normativo internazionale e comunitario di riferimento, è agevole individuare, per comprendere il delinearsi del modello di integrazione scolastica adottato, tre fasi distinte, che non sempre coincidono con un'evoluzione in senso cronologico, ma spesso conducono, in particolare in momenti di crisi del sistema di *welfare state*, a un ridimensionamento delle prestazioni di assistenza scolastica accordate al non cittadino. L'apparente disconoscimento dei bisogni e delle necessità di coloro che non vantano lo *status* di cittadino non è tuttavia da intendersi come negazione di un diritto costituzionalmente garantito, quale il diritto all'istruzione, ma piuttosto la necessità di operare un bilanciamento di risorse a fronte di una diminuzione del *budget* destinato al soddisfacimento di bisogni educativi.

In una prima fase, detta della «scolarizzazione» si assiste a un timido riconoscimento dell'esistenza di un «problema» che assume una rilevanza tale da richiedere un intervento normativo. È la fase in cui si percepisce che la scuola può diventare il luogo privilegiato per assicurare un avvicinamento alla società dei nuclei familiari dei cittadini stranieri che intendano stabilmente (o temporaneamente) risiedere nel Paese ospitante.

In una seconda fase, che possiamo definire della «integrazione», si tenta di armonizzare la legislazione fino al momento esistente, dando un assetto organico alla materia e soprattutto fornendo risposte adeguate a richieste sempre più articolate. È il tempo della scuola come luogo d'incontro delle diversità, uno spazio dedicato al confronto e al dialogo tra culture. E coincide con il passaggio a un sistema educativo rivolto all'esterno che prepara i piccoli scolari alla complessità della società multietnica e differenziata nei bisogni e nelle risorse².

La terza fase presuppone un nuovo atteggiamento nei confronti delle diversità culturali e linguistiche e può essere definita, con il termine, peraltro ricorrente nei documenti ministeriali, fase

¹ Sul rapporto tra i diritti fondamentali del minore straniero e la sua condizione giuridica di non cittadino si veda N. Zorzella, *Diritti fondamentali e minori stranieri: il caso italiano*, in T. Casadei (a cura di), *Diritti umani e soggetti vulnerabili. Violazioni, trasformazioni, aporie*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 249-268; con particolare riferimento al diritto all'istruzione pp. 263-265. L'Autore sottolinea l'ambiguità della normativa in materia di immigrazione più attenta a disciplinare e sanzionare che non a garantire i diritti fondamentali dei soggetti più vulnerabili.

² Sul dialogo interculturale come sfida per lo sviluppo di una nuova cittadinanza plurale e democratica in Europa si veda M. Mascia (a cura di), *Dialogo interculturale, diritti umani e cittadinanza plurale*, Venezia, Marsilio, 2007. Il volume raccoglie i saggi e le riflessioni elaborate dal gruppo di ricerca costituito presso l'Università degli Studi di Padova in occasione dell'Anno europeo sul dialogo interculturale del 2008.

della «inclusione». Essa coincide con una più matura consapevolezza che vuole le moderne società democratiche assestate su livelli di presenze di figli di stranieri immigrati che colmano il *deficit* demografico e compensano la mortalità scolastica dei figli dei cittadini.

Alla luce delle recenti riforme adottate in Francia³ appare utile un raffronto con l'ordinamento francese per comprendere se la *révolution culturelle* promossa da François Hollande⁴ sia un esempio realmente suscettibile di essere imitato, e se, pur in presenza di notevoli differenze, dovute principalmente al fatto che l'Italia è un Paese di nuova immigrazione, il modello di integrazione scolastica francese possa rappresentare un osservatorio per la ricerca e lo studio delle tendenze del diritto all'istruzione dei minori stranieri in atto nel nostro ordinamento.

2. Il diritto all'istruzione dei minori stranieri nel contesto normativo internazionale e comunitario

Il primo strumento internazionale a tutela dei diritti dell'infanzia, la Dichiarazione dei diritti del bambino, nota come Dichiarazione di Ginevra, adottata all'unanimità dalla Quinta Assemblea generale della Società delle Nazioni nel 1924, non contemplava alcun riferimento alla formazione scolastica dei minori⁵. Tale documento, che precede di più di vent'anni la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, riflette un'immagine del bambino in quanto destinatario passivo di diritti e contempla un generico richiamo all'umanità intera affinché garantisca protezione ai minori, senza peraltro stabilire obblighi in capo agli Stati. La stesura della Dichiarazione, che peraltro consta di soli cinque principi e ha un impianto sostanzialmente assistenzialista, teso ad affermare le necessità materiali e affettive, rappresenta in effetti un tentativo di porre in primo piano la questione della tutela dei minori rimasti orfani in seguito agli eventi bellici. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948⁶, all'art. 1, nell'affermare che «Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti [...]» precisa all'art. 25, c. 2, che «La maternità e l'infanzia hanno diritto a speciali cure ed assistenza» e, con particolare riferimento al diritto all'istruzione, ne sottolinea il carattere obbligatorio e gratuito (art. 26). La

³ Cfr. *Loi n. 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République*, in «J.O.», n. 0157, 9 luglio 2013, p. 11379.

⁴ Cfr. E. Giannangeli, *Francia, una «revolution culturelle?»*. La possibile evoluzione della politica culturale francese alla luce dell'affermazione elettorale della sinistra di Hollande, in «Federalismi.it», n. 20, 2012, pp. 1-27.

⁵ Per una consultazione del testo si veda <http://www.infanziaediritti.net/web/pdf/consiglio/Dichiarazione%20di%20Ginevra%201924.pdf>.

⁶ Il testo nella versione italiana della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, Risoluzione 217 A (III), adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, è reperibile nel sito dell'*United Nations Humans Rights* all'indirizzo http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf.

Dichiarazione, nonostante sia priva di efficacia vincolante, è il primo documento a sancire universalmente i diritti che spettano all'essere umano in quanto tale, senza distinzioni di razza, sesso, nazionalità, etnia, origini sociali, preferenze religiose o politiche. In quest'ottica, il diritto all'istruzione compete all'individuo e garantisce a ognuno la libertà dalla discriminazione in tutti i livelli d'istruzione e diventa strumento di integrazione e indicatore di migliore qualità di vita nel godimento di molti altri diritti umani.

La Dichiarazione rappresenta la base giuridica e politica degli atti di diritto umanitario successivi, e i principi in essa contenuti vengono peraltro confermati dalla Dichiarazione dei diritti del fanciullo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1959, che al Principio settimo riconosce al fanciullo un diritto all'educazione, configurando in capo ai genitori una responsabilità nella realizzazione di tale diritto⁷. La Dichiarazione consiste in una sorta di «statuto» dei diritti del bambino e contempla un Preambolo, in cui si richiamano la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e la Dichiarazione sui diritti del fanciullo del 1924. Qualche anno dopo, l'art. 12 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali⁸, conferma l'universalità del diritto all'istruzione, evidenziandone il carattere della gratuità e dell'obbligatorietà, mentre l'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, anch'esso adottato il 16 dicembre 1966 pone l'accento sul diritto degli individui che appartengono a una minoranza etnica, religiosa o linguistica, di avere una vita culturale propria.

L'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione primaria trovano conferma nella Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia firmata a New York il 20 novembre del 1989 ratificata dallo Stato italiano con la Legge 27 maggio 1991 n. 176⁹. In particolare, l'art. 28 afferma che «Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo ad avere un'educazione [...] e devono [...] rendere l'istruzione primaria gratuita ed obbligatoria per tutti [...]». Il contenuto essenziale dell'articolo ripete sostanzialmente quanto già affermato nella Dichiarazione universale e nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali prima citati: accesso universale all'istruzione primaria, obbligatorietà e gratuità; uguali opportunità nell'accesso all'istruzione secondaria. Si sottolinea però il richiamo al contenuto dell'art. 2 che afferma la nozione di diritto all'istruzione, quale diritto universale

⁷ La Dichiarazione dei diritti del fanciullo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1959 è consultabile all'indirizzo <http://77web.tiscali.it/amnestybergamo/documenti/dirittifanciullo.htm>.

⁸ Il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 3 gennaio 1976 può essere consultato all'indirizzo <http://www.onuitalia.it/diritti/pattii.html>.

⁹ La Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre del 1989 ratificata dallo Stato italiano con Legge 27 maggio 1991 n. 176 è pubblicata nel sito dell'UNICEF (*United Nations International Children's Emergency Fund*) all'indirizzo http://www.unicef.it/Allegati/Convenzione_diritti_infanzia.pdf.

e inalienabile, attribuibile a ciascun minore indipendentemente da qualsiasi genere di differenziazione. Dal punto di vista più strettamente educativo appare interessante osservare che l'art. 29, nel delineare le finalità dell'educazione da impartire ai fanciulli opera un richiamo esplicito ai principi della tolleranza e del rispetto per le diversità culturali che sono alla base delle moderne politiche scolastiche inclusive.

Tra gli ulteriori strumenti normativi internazionali in cui il diritto all'istruzione è sancito, come diritto fondamentale dell'uomo e quindi attribuibile a tutti i minori e, sotto il profilo che qui rileva, ai minori stranieri, è utile inoltre ricordare: la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne¹⁰ adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1979 (art. 10); la Convenzione sulla lotta contro la discriminazione nell'istruzione¹¹, adottata dalla Conferenza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO), tenutasi a Parigi nel dicembre 1960 ed entrata in vigore il 22 maggio 1965 che impegna gli Stati a una politica nazionale che promuova la parità di opportunità e di trattamento in tema di istruzione e la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori immigrati e i membri delle rispettive famiglie, approvata dall'Assemblea generale dell'ONU il 18 dicembre 1990, che ai sensi dell'art. 30¹² specifica che il minore, figlio di immigrati, ha diritto di ricevere un'istruzione sulla base di un trattamento eguale a quello dei minori cittadini.

Per quanto riguarda le fonti sovranazionali, il diritto all'istruzione è contemplato nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con la Legge 4 agosto 1955 n. 848¹³. Nonostante l'impianto originario della Convenzione fosse principalmente incentrato sulla tutela dei diritti di libertà, il Primo protocollo alla Convenzione, adottato a Parigi il 20 marzo 1952 e in vigore dal 18 maggio 1954, introduce previsioni relative a diritti di natura sociale; inoltre, qualifica il diritto all'istruzione diritto fondamentale «che non può essere rifiutato a nessuno» (art. 2) e deve essere garantito a tutti coloro che sono sottoposti alla giurisdizione di ciascuno Stato membro. Il diritto all'istruzione è sancito inoltre in numerosi trattati regionali e in particolare la Carta sociale europea, adottata dal Consiglio d'Europa nel 1961 e riveduta nel 1996¹⁴, ratificata e

¹⁰ Per una consultazione integrale del testo si veda <http://www.unric.org/html/italian/humanrights/convdonne.html>.

¹¹ Il testo della Convenzione sulla lotta contro la discriminazione nell'istruzione è pubblicato alla pagina <http://www.giustizia.it/resources/cms/documents/CEDAW.pdf>.

¹² Cfr. http://www.peacetown.it/convenzione_diritti-migranti.html.

¹³ Il testo, nella versione italiana, è rinvenibile nel sito del Consiglio d'Europa al seguente indirizzo <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=005&CL=ITA>.

¹⁴ La Carta sociale europea, adottata dal Consiglio d'Europa nel 1961 e riveduta nel 1996 è stata ratificata e resa esecutiva in Italia con Legge 9 febbraio 1999 n. 30, pubblicata in «Gazzetta Ufficiale», n. 44, 23 febbraio 1999, supplemento ordinario n. 38 e <http://www.coe.int/t/dGHI/monitoring/Socialcharter/Presentation/ESCRBooklet/Italian.pdf>.

resa esecutiva in Italia con Legge 9 febbraio 1999 n. 30 afferma il diritto dei bambini a non essere utilizzati in attività lavorative che pregiudichino la possibilità di ricevere un'istruzione.

Nell'ambito europeo la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea firmata e proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000¹⁵ contiene un richiamo a tali principi e in particolare viene affermato il diritto all'istruzione obbligatoria e gratuita per minori e il diritto per i genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche (art. 14), il rispetto per la diversità culturale, religiosa e linguistica (art. 22), mentre più in generale si affermano i diritti del bambino (art. 24). L'art. 14 della Carta, intitolato *Diritto all'istruzione* può configurarsi come la formulazione più completa e articolata del diritto all'istruzione in quanto contempla tutti gli elementi essenziali che lo caratterizzano: la gratuità e l'obbligatorietà dell'istruzione primaria; il pluralismo scolastico e la libertà di scelta per i genitori rispetto al tipo di istruzione da impartire ai propri figli.

A differenza della Convenzione europea la Carta di Nizza include nel divieto di discriminazione motivi diversi da quelli classicamente previsti (sesso, razza, religione ed etnia), quali le caratteristiche genetiche, le convinzioni personali, gli handicap, l'età e le tendenze sessuali (art. 21).

L'impostazione della Carta rispetto alla gratuità del diritto all'istruzione sembra tuttavia più blanda rispetto al contenuto della CEDU, dal momento che la prima stabilisce che il diritto all'istruzione attribuisce al singolo la facoltà di *accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria*, laddove la CEDU, presuppone un dovere dello Stato di garantire l'istruzione statale primaria. A tal fine, se da un lato viene garantita al singolo la possibilità di scegliere tra un'istruzione obbligatoria gratuita e un'istruzione a pagamento, salvaguardando il diritto dei genitori di scegliere il tipo di educazione da impartire ai propri figli, dall'altro sembra quasi compromessa la fruizione di un diritto classicamente sociale come quello dell'istruzione tradizionalmente riservato allo Stato. È pur vero che l'obbligo di garantire tale facoltà incombe comunque sui singoli Stati europei, verso i quali l'individuo possiede un diritto ad accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria nel rispetto dei singoli sistemi educativi nazionali. È necessario comunque ricordare che la legislazione in materia di istruzione è affidata agli Stati e l'Unione integra l'azione degli

¹⁵ La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea firmata e proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 è pubblicata in «G.U.C.E.», n. 2000/C 364/01, 18 dicembre 2000.

Stati membri conformemente a quanto previsto nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. La modalità di intervento della Comunità nel settore dell'istruzione è rappresentata da un coordinamento delle istituzioni comunitarie diretto a conformare verso obiettivi unitari le diverse politiche nazionali attraverso l'adozione di uno stile di cooperazione non gerarchica ma paritaria fra Unione e Stati membri¹⁶.

Il Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha modificato profondamente il Trattato sull'Unione Europea (TUE) e il Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE), conferendo alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea lo stesso valore giuridico dei trattati, pur essendo un testo separato, esplicitamente richiamato dal nuovo Trattato sull'Unione Europea all'art. 6 para. 1.

Nell'ambito della rete europea di informazione sull'organizzazione dei sistemi di istruzione e sulle politiche educative europee (Eurydice), la Commissione europea ha tuttavia promosso numerose iniziative volte a diffondere l'integrazione scolastica degli alunni immigrati in Europa e a favorire il dialogo interculturale all'interno del sistema scolastico¹⁷, focalizzando l'attenzione sulla comunicazione con le famiglie e sull'insegnamento della lingua d'origine dei bambini immigrati¹⁸.

Il *Libro verde sull'istruzione dei bambini provenienti da un contesto migratorio* del 3 luglio 2008, pone invece l'accento sulle sfide strategiche e le possibili misure di proposta¹⁹. Nelle *Conclusioni del Consiglio europeo sull'istruzione dei bambini provenienti da un contesto migratorio*, approvate l'8 e il 9 ottobre 2009²⁰ si accolgono con favore tali proposte e si afferma che «All'istruzione spetta un ruolo chiave non solo per garantire che i bambini provenienti da un contesto migratorio possano esprimere il loro potenziale e diventare cittadini integrati e di successo, ma anche per creare una società equa, inclusiva e rispettosa della diversità».

Appare opportuno precisare che il problema della scolarizzazione dei figli di stranieri di etnia rom o comunque figli di genitori senza fissa dimora, assume connotati peculiari tali da richiedere una trattazione distinta e forme di tutela adeguate alle particolari caratteristiche della loro cultura e della loro lingua. In ambito comunitario si ricorda la Risoluzione del Consiglio europeo dei Ministri dell'Istruzione, concernente la scolarizzazione di bambini di etnia rom e dei viaggianti del 22 maggio 1989²¹ nella quale si enucleano i diversi ambiti d'intervento (strutturale, pe-

¹⁶ In tal senso si rinvia a M. Cocconi, *L'istruzione e la formazione professionale tra coordinamento comunitario e funzioni nazionali*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 2/3, 2004, pp. 285-308.

¹⁷ Cfr. A. Buratti, *Diritti fondamentali e vita democratica nella sfera pubblica europea*, in R. Nania (a cura di), *L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali. Saggi e casi di studio*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 145-158.

¹⁸ Cfr. Commissione Europea, Eurydice, *L'integrazione scolastica dei bambini immigrati in Europa. Misure per favorire la comunicazione con le famiglie immigrate e l'insegnamento della lingua d'origine dei bambini immigrati*, Bruxelles, Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura, P9 Eurydice, 2009.

¹⁹ Cfr. Commissione Europea, *Libro verde, Migration & Mobility: Challenges and Opportunities for EU Education Systems*, Bruxelles, 2008, COM (2008), 423 final.

²⁰ Cfr. http://www.vanninieditrice.it/fileup/Inserti/istruzione_bambini_contesto_migratorio.pdf.

²¹ Cfr. Parlamento europeo, Risoluzione del Consiglio dei Ministri dell'Istruzione riuniti in sede di Consiglio, concernente la scolarizzazione bambini di etnia rom e dei viaggianti del 22 maggio 1989. Per ulteriori approfondimenti si veda E. Rozzi, *Discriminazioni dei minori rom e sinti rispetto al diritto istruzione: uno sguardo socio-giuridico*, in <http://academos.ro/sites/default/files/bibliodocs/797/rozzi.pdf>.

dagogico, formativo, di informazione e ricerca, di concertazione e coordinamento) che gli Stati membri dovranno promuovere a livello nazionale e poi raccordare a livello comunitario. Il documento promuove una serie di misure in materia di scolarizzazione dei figli dei genitori che esercitano una professione itinerante e segna una svolta nell'approccio didattico multiculturale in quanto riconosce la piena dignità alla cultura e alla lingua rom e dei viaggianti in quanto «patrimonio culturale e linguistico della Comunità». A livello europeo il Consiglio d'Europa vanta una lunga esperienza nel campo dell'educazione scolastica rivolta ai bambini di etnia rom²² e dal 1969 la sua azione favorisce un migliore coordinamento dei livelli internazionale, nazionale, regionale e locale al fine di evitare la dispersione degli sforzi e di favorire le sinergie²³.

3. Il sistema educativo e formativo nell'ordinamento italiano e francese

Nell'ordinamento italiano esiste in tema di diritto all'istruzione dei minori stranieri una forte discrasia tra il quadro normativo e la pratica scolastica. Se da un lato il quadro normativo delinea un modello di scuola interculturale inclusiva, che accoglie il minore in quanto individuo, a prescindere dalla condizione giuridica attribuita ai suoi genitori, la realtà del sistema educativo e scolastico italiano è ben diversa. Le pari opportunità educative restano ancora un obiettivo non facile da raggiungere, nonostante gli innumerevoli strumenti predisposti a tutela del diritto all'istruzione dei soggetti «deboli» dell'ordinamento²⁴.

Il diritto all'istruzione, quale diritto sociale fondamentale trova un pieno riconoscimento all'art. 34 della Costituzione italiana che espressamente prevede che esso sia garantito a tutti in modo gratuito e sancisce allo stesso tempo l'obbligatorietà dell'istruzione inferiore per almeno otto anni²⁵. In tal senso, il diritto-dovere all'istruzione, inteso come diritto a ottenere un'istruzione e insieme obbligo a frequentare le scuole fino al compimento del sedicesimo anno di età, è garantito al cittadino straniero regolarmente soggiornante in Italia a parità di condizioni con il cittadino italiano²⁶. In realtà, il diritto scolastico *de qua* e le misure previste per il rispetto dell'obbligo si riferiscono, ai sensi dell'art. 38 del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, anche a tutti

²² Per una rassegna completa e aggiornata al 2006 dei testi adottati dal Consiglio d'Europa nell'ambito della politica educativa rivolta ai bambini di etnia rom si rinvia a Conseil de l'Europe, *Education des enfants roms en Europe. Textes et activités du Conseil de l'Europe en matière d'éducation*, Strasbourg, Editions du Conseil d'Europe, 2006.

²³ In quest'ottica viene approvata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa la *Recommandation 1203 du 5 février 1993* che promuove l'insegnamento e lo studio della musica, della lingua *tsiganes*, favorendo la formazione di insegnanti *tsiganes*. In argomento si veda A. Marchand, *La protection des droits des tsiganes dans l'Europe d'aujourd'hui*, Paris, Harmattan, 2001, pp. 24-25.

²⁴ In tal senso si veda anche F. Biondi dal Monte, *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 5, 2008, p. 561. L'Autore rileva che «La garanzia dei diritti sociali degli stranieri risente a monte di un difficile compromesso che il legislatore statale e regionale è chiamato a compiere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili, ma sempre e comunque in ossequio al principio di non discriminazione».

²⁵ Si veda per tutti U. Pototschnig, *Istruzione (diritto di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 96 ss.

²⁶ La Legge 17 maggio 1999 n. 144, all'art. 68 prevede, a decorrere dall'anno 1999-2000 l'obbligo di frequenza di attività formative (per i minori stranieri) fino al compimento del diciottesimo anno di età. Cfr. Legge 17 maggio 1999 n. 144, in «Gazzetta Ufficiale», n. 118, 22 maggio 1999, supplemento ordinario n. 99.

i minori stranieri comunque presenti sul territorio, includendo dunque anche i minori irregolari²⁷. La Legge 94/2009 ha però modificato l'art. 6, c. 2 del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, prevedendo che l'eccezione all'obbligo per lo straniero di esibire il titolo di soggiorno sia limitata per le prestazioni scolastiche obbligatorie, oltre che per le attività sportive e ricreative temporanee e le prestazioni sanitarie di cui all'art. 35 del Testo Unico sull'Immigrazione.

L'estensione del diritto all'istruzione a tutti gli immigrati presenti nel territorio e la condizione di parità con i cittadini italiani è limitata e garantita ai minori stranieri. Infatti, per quanto riguarda gli studenti stranieri maggiorenni l'accesso ai corsi pubblici per la conoscenza della lingua italiana e l'iscrizione ai corsi di istruzione inferiore, superiore e ai corsi universitari è condizionata al possesso di un regolare permesso di soggiorno²⁸. Tuttavia, ai sensi dell'art. 2 della Legge 53/2003, la parità di accesso dei minori stranieri al sistema scolastico è garantita non soltanto in riferimento alla scuola dell'obbligo, ma anche riguardo alla scuola d'infanzia, quale parte integrante del sistema educativo di istruzione e di formazione nazionale²⁹. Tale affermazione è confermata dal Decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59³⁰ che, nel delineare le «indicazioni nazionali piani di studio dell'infanzia», chiarisce che rappresentano «livelli essenziali di prestazione a cui tutte le Scuole dell'infanzia del sistema nazionale di istruzione sono tenute per garantire il diritto personale, sociale e civile all'istruzione e alla formazione di qualità». D'altra parte anche sulla questione dell'accesso ai nidi di infanzia, che formalmente non fanno parte del sistema scolastico, si registra una prassi che consente l'iscrizione nel «supremo interesse dei diritti del minore» anche in presenza della mancata esibizione del permesso di soggiorno da parte dei genitori³¹. A conferma del concetto unitario del sistema di istruzione, le sentenze della Corte costituzionale nn. 467/2002 e 370/2003 affermano che i nidi d'infanzia sono strutture che forniscono un servizio che non si riduce a una funzione di sostegno alle famiglie nella cura dei figli o di mero supporto per facilitare l'accesso dei genitori al lavoro, ma tale servizio comprende anche finalità formative, essendo rivolto a favorire l'espressione delle potenzialità cognitive, affettive e relazionali del bambino³².

In materia di diritto all'istruzione dei minori stranieri il perno normativo è rappresentato dall'art. 38 del Decreto legislativo

²⁷ Cfr. Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, in «Gazzetta Ufficiale», n. 191, 18 agosto 1998, supplemento ordinario n. 139.

²⁸ In tal senso si veda E. Codini, *Il diritto allo studio e alla formazione professionale e culturale*, in E. Codini, R. Cutini, M. Ferrero, P.F. Olivari, D. Panizzut, D. Pompei, *I diritti sociali degli stranieri*, Milano, Utet giuridica, 2009, pp. 45-47.

²⁹ Cfr. Legge 28 marzo 2003 n. 53, in «Gazzetta Ufficiale», n. 103, 5 maggio 2005. Per ulteriori approfondimenti si rinvia a F. Cortese, *Scuole dell'infanzia e discriminazione: la «Circolare Moratti» e la rinnovata dimensione del diritto all'istruzione*, in www.forumcostituzionale.it.

³⁰ Cfr. Decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59, *Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003 n. 53*, in «Gazzetta Ufficiale», n. 51, 2 marzo 2004.

³¹ Sul punto vedi diffusamente E. Rozzi, *Il diritto dei minori stranieri privi di permesso di soggiorno all'istruzione, alla formazione e all'accesso ai servizi socio-educativi dopo l'entrata in vigore della legge n. 94/09*, pubblicato all'indirizzo <http://www.meltingpot.org/Il-diritto-dei-minori-stranieri-privi-di-permesso-di.html>.

³² Per un commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 370/2003 si rinvia a E. Ferioli, *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, in «Le Regioni», n. 2-3, 2004, pp. 743-758.

³³ In argomento si veda S. Troilo, *Titolo V e nuova governance del sistema scolastico tra Stato, Regioni e autonomie locali. Il ruolo delle Istituzioni scolastiche autonome*, 29 maggio 2013, pubblicato in http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0419_troilo.pdf.

³⁴ Cfr. C.F. Ferrajoli, *Il Diritto all'istruzione dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, in L. Rocchetti (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 211-226.

³⁵ Cfr. J. Kissangoula, *La Constitution française et les étrangers: recherche sur le titulaires des droits et libertés de la Constitution sociale*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2001.

³⁶ Il testo integrale è pubblicato nel sito del *Conseil constitutionnel* nella sezione dedicata alle costituzioni precedenti alla V^e République, all'indirizzo <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1946-ive-republique.5109.html>.

³⁷ Sui diversi sistemi di controllo sulla qualità dell'insegnamento scolastico si veda diffusamente R. Thibert, *Inspection scolaire, du contrôle à l'accompagnement?*, in «Dossier d'actualité Veille et Analyses», n. 67, novembre 2011, pp. 1-16. L'Autore sottolinea l'enorme difformità dei sistemi di monitoraggio della qualità dell'insegnamento nei Paesi dell'OCDE (*Organisation de Coopération et de Développement Économiques*). Thibert individua più precisamente un modello caratterizzato dalla presenza di *inspections individuelles*, caratteristico dei Paesi dell'Est, ma applicabile anche al caso francese e un modello di *inspections d'établissements (full-inspections)* adottato dal Regno Unito e dalla maggior parte dei Paesi, senza trascurare l'utilizzo alternato dei due modelli in uno stesso sistema scolastico.

286/1998 in quanto precisa che le istituzioni regionali concorrono, insieme allo Stato e agli enti locali, a garantire l'effettività del diritto allo studio «anche mediante l'attivazione di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana». D'altra parte, l'art. 117, c. 2, l. n), della Carta costituzionale prevede la competenza esclusiva statale in materia di diritto all'istruzione, mentre l'art. 117, c. 3, precisa che l'istruzione è materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni «salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale». In realtà, in virtù della crescita esponenziale della popolazione scolastica straniera³³, il ruolo svolto dalle Regioni nel settore dell'istruzione è tutt'altro che marginale³⁴.

In Francia le *droit à l'instruction* e più in generale i diritti sociali fondamentali, affondano le loro origini nel periodo rivoluzionario, ma si sono affermati nella seconda metà del XX secolo sotto forma di «principes particulièrement nécessaire à notre temps». A tutt'oggi sono diritti costituzionali pienamente riconosciuti quali «droits constitutionnels opératoires». In realtà, il 1946 può essere considerato l'anno di nascita dei diritti sociali, perché, nonostante fossero stati riconosciuti e messi in pratica anche in precedenza, per la prima volta, il *Préambule de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* gli conferisce il rango di diritti costituzionalmente garantiti³⁵. Tra i diritti sociali esentati dalla condizione del soggiorno regolare figura il diritto all'istruzione e alla formazione professionale, che ha una base costituzionale (*alinéa 13 du Préambule de 1946*)³⁶, in quanto «l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat».

Il sistema educativo francese è caratterizzato da una forte presenza dello Stato nell'organizzazione e nel finanziamento delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado. Lo Stato definisce nei dettagli i programmi di insegnamento; organizza i concorsi per il reclutamento degli insegnanti definendone i contenuti; assume il personale assicurandone la formazione continua e ciascun docente ricopre il ruolo di *fonctionnaire de l'Etat*; la qualità del sistema educativo è garantita attraverso un complesso e costante monitoraggio ad opera degli *inspecteurs*³⁷, il cui ruolo primario consiste nel verificare che gli insegnanti applichino le circolari ministeriali e rispettino il contenuto dei programmi approvati. Sotto questo profilo rileva *le rôle d'accompagnement* dell'*inspec-*

*tion à la française*³⁸, un ruolo di sostegno e supporto all'attività del corpo docente che favorisce il raccordo tra istituzioni scolastiche e funzionari ministeriali influenzando le decisioni della politica scolastica³⁹.

Il sistema educativo francese accoglie indistintamente, ai sensi dell'art. L131-1 del *Code de l'éducation*⁴⁰, «tous les enfants résidant sur le territoire de la République indépendamment de leur nationalité». D'altro canto nessuna norma contempla la distinzione tra *enfants français* ed *étrangers*, tra «les enfants disposant d'un titre de séjour et ceux n'en disposant pas» né tra «les enfants dont les parents sont en situation régulière de séjour et ceux dont les parents ne le sont pas».

In Francia la nuova politica culturale voluta dal Presidente Hollande è approdata nella riforma dell'intero sistema educativo delineata dalla *Loi n. 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République*, che promuove una «inclusion scolaire de tous les enfants, sans aucune distinction», rivolta indistintamente a tutti i bambini di entrambi i sessi, francesi e stranieri. L'obiettivo primario della riforma inteso come la «la promesse républicaine de la réussite éducative pour tous» è quello di «améliorer le système éducatif pour parvenir à davantage de justice dans la réussite scolaire» e in tale prospettiva la *refondation de l'école* «doit en priorité permettre une élévation générale du niveau de tous les élèves».

Il primo punto della riforma francese riguarda l'annuncio potenziamento del corpo docente, attraverso l'assunzione di nuovo personale per la scuola primaria e l'aumento del numero degli insegnanti di sostegno, senza trascurare il piano di riassorbimento degli insegnanti rimasti disoccupati in seguito ai tagli effettuati dall'amministrazione Chatel-Darcos. La creazione di nuovi posti di lavoro si affianca a una politica più selettiva nella fase di reclutamento degli insegnanti attraverso l'introduzione di *Écoles supérieures du professorat et de l'éducation*, ovvero di scuole di formazione per professori e insegnanti.

Il secondo punto mira alla realizzazione di una reale equiparazione tra studenti francesi e stranieri e cerca di reintrodurre attraverso le *activités périscolaires* i tempi di frequenza ritoccati sotto la Presidenza Sarkozy, garantendo con una presenza prolungata negli ambienti scolastici un sostegno agli studenti in difficoltà o che non possono essere adeguatamente supportati nel contesto familiare.

³⁸ *Ibidem*, p. 4. In tal senso il ruolo svolto dagli *inspecteurs* è «à la fois un moyen de gestion des ressources humaines, un outil de contrôle et un dispositif d'accompagnement».

³⁹ Sottolinea il ruolo di mediatore dell'*inspecteur* nel raccordo *écoles-responsables politiques* A. De Grauwe, *Inspections scolaire*, in A. Van Zanten (ed.), *Dictionnaire de l'éducation*, Paris, Presses Universitaires de France, 2008, pp. 385-387.

⁴⁰ Per consultare il testo attualmente in vigore si rinvia alla pagina del sito di *Legifrance* <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071191&dateTexte=20130715>.

Appare evidente che a fronte della mancata concertazione nella fase propositiva, della riduzione dei finanziamenti pubblici e privati alla ricerca scientifica promossa dalla riforma introdotta dalla Legge Gelmini, ogni tentativo di trovare un raccordo tra i due modelli di sistema scolastico risulta vano. È tuttavia innegabile che le differenze tra il modello italiano e il modello francese di inclusione scolastica dei minori stranieri restano influenzate da tempi dettati dal fenomeno migratorio che vede la Francia Paese di vecchia immigrazione con una solida tradizione di accoglienza e un complesso mosaico legislativo in costante evoluzione.

3.1. La scolarizzazione dei minori stranieri

In Italia la fase della scolarizzazione dei minori immigrati inizia negli anni Ottanta, quando la presenza in Italia degli studenti stranieri non poteva essere più sottovalutata, ma in Francia il fenomeno migratorio diventa una realtà molto prima e i primi interventi normativi a favore della scolarizzazione dei bambini in possesso di una cittadinanza non nazionale vengono adottati nel 1966.

Nell'ordinamento italiano in materia di accoglienza, istruzione e integrazione dei minori stranieri vi è un rilevante numero di circolari ministeriali che, a partire dai primi anni Ottanta, quando la presenza degli alunni stranieri nelle scuole italiane assume un connotato strutturale, regolamentano la materia e promuovono l'inserimento dei minori stranieri nella scuola dell'obbligo e il dialogo interculturale.

Tra i primi provvedimenti, la Circolare 4 luglio 1981, n. 214 in attuazione della Direttiva CEE del Consiglio delle Comunità Europee, n. 77/486 relativa alla formazione dei lavoratori migranti del 25 luglio 1977, si rivolgeva ai cittadini dei Paesi membri della Comunità e stabiliva le misure necessarie per l'inserimento nel sistema educativo nazionale dei figli dei lavoratori provenienti da Paesi comunitari. La Direttiva proponeva un tipo di «formazione biculturale» che, nell'assicurare un'istruzione di accoglienza adatta alle esigenze specifiche degli emigranti (art. 2), garantisse allo stesso tempo la salvaguardia del patrimonio linguistico e culturale dei Paesi d'origine (art. 3). Successivamente il D.P.R. 10 settembre 1982, n. 722⁴¹, specifica che nelle scuole che accolgono alunni figli dei lavoratori stranieri residenti

⁴¹ Cfr. D.P.R. 10 settembre 1982, n. 722, *Attuazione della direttiva CEE, n. 77/486 relativa alla formazione dei lavoratori migranti*, in «Gazzetta Ufficiale», n. 280, 11 ottobre 1982.

in Italia deve essere approvata una programmazione educativa che comprenda apposite attività di sostegno o di integrazione. Indicazioni poi recepite anche dalla C.M. 16 luglio 1986, n. 207, *Scolarizzazione degli alunni zingari e nomadi nella scuola materna, elementare e secondaria di I grado*, che per la prima volta sembra fornire gli strumenti operativi per favorire l'integrazione di minori stranieri provenienti da situazioni di disagio sociale. Più rilevante e influenzata dall'approccio universalistico presente negli atti internazionali, la successiva C.M. 8 settembre 1989, n. 301, *Inserimento degli stranieri nella scuola dell'obbligo: promozione e coordinamento delle iniziative per l'esercizio del diritto allo studio*, che riflette l'idea del diritto all'istruzione quale diritto universale di cui è portatore ogni bambino, in quanto individuo⁴².

In Francia, la *Loi du 16 juin 1881* e la *Loi du 28 mars 1882* (note come *Les lois Ferry*, dal *Ministre de l'Instruction publique* Jules Ferry, che ne favorì l'adozione) stabiliscono per la prima volta «l'enseignement primaire public gratuit, laïc et obligatoire» e l'obbligo scolastico per i minori fino al compimento di 14 anni, che l'*Ordonnance du 6 janvier 1959*, estenderà fino a 16 anni. A partire dal 1966 vengono adottate iniziative volte a favorire la scolarizzazione dei bambini stranieri e nomadi e in tal senso il primo testo di riferimento è il *Décret du 18 février 1966, n. 66-104, relatif au contrôle de la fréquentation et de l'assiduité scolaires*⁴³ che prevedeva «sanctions financières ou pénales» in caso di inadempimento. L'*Arrêté du 8 août 1966*⁴⁴ stabilisce che anche «les enfants des gens du voyage» devono frequentare la scuola nel luogo in cui temporaneamente soggiornano i propri genitori. La *Circulaire du 8 août 1966*⁴⁵ *relative à l'application de l'article 15 du décret n. 66-104 du 18 février 1966 et de l'arrêté du 8 août 1966* ribadisce l'obbligo scolastico «des enfants du voyage». La *Circulaire n. 546 du 25 octobre 1966, relative à la scolarisation des enfants de forains et nomades* rappresenta il primo tentativo concreto di monitorare la frequentazione e l'assiduità scolastica dei minori stranieri e contiene un invito rivolto ai *Service de Police et de Gendarmerie* a intervenire e accompagnare all'interno degli edifici scolastici pubblici, i minori di 14 anni trovati, senza giustificato motivo, in luoghi pubblici. Si precisa d'altro canto la sussistenza di un obbligo di accoglienza e all'istruzione a prescindere dalla composizione della classe ai sensi della *Circulaire du 8 août 1966*. La *Circulaire du 4 août 1967, n. 357, du*

⁴² In tal senso vedi anche M.C. Messina, *Quale scuola per i minori immigrati?*, in «Minorigiustizia», n. 2, 2002, p. 34.

⁴³ Il *Décret du 18 février 1966, n. 66-104, relatif au contrôle de la fréquentation et de l'assiduité scolaires et sanctions que comportent au regard du versement des prestations familiales, le manquements à l'obligation scolaire* nella versione consolidata del 17 luglio 2004, può essere consultato alla pagina http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=33C418EFCA45859D89875EA7654D5807.tpdj013v_2?cidTexte=LEGITEXT000006061335&dateTexte=20040219. Il *Décret* è stato successivamente abrogato e integrato nel *Titre IV Code de la sécurité sociale* e nel *Code de l'éducation*.

⁴⁴ In «B.O.», 8 settembre 1966.

⁴⁵ In «J.O.», 19 agosto 1966.

Ministère de l'Intérieur conferma il legame tra *stationnement* delle popolazioni itineranti e *fréquentation scolaire*.

Nel territorio francese fin dagli inizi degli anni Settanta si creano strutture specifiche destinate a superare il divario linguistico e culturale e ristabilire l'equilibrio tra *enfants françaises et étrangers*, prevedendo un periodo di tempo necessario per consentire agli allievi stranieri di poter frequentare le classi corrispondenti alla loro età con un'adeguata preparazione scolastica. Dal 1970 quindi, appaiono nelle scuole elementari le *classes d'initiation*, nel 1973 nelle secondarie le *classes d'adaptation*, chiamate più tardi *classes d'accueil* dalla durata annuale, nelle quali i bambini non francofoni sono messi al livello linguistico corrispondente alla loro età. In tal senso la *Circulaire n. IX-70-37 du 13 janvier 1970, instituant des classes expérimentales d'initiation pour enfants étrangers*, aveva istituito di fatto le CLIN (*Classes d'intégration*), che imposteranno le linee della futura politica dell'istruzione.

La *Circulaire n. 70-428 du 9 novembre 1970, concernant la scolarisation des enfants de familles sans domicile fixe*⁴⁶, abrogata e sostituita dalla *Circulaire n. 2002-101 du 25 avril 2002*, pone invece l'accento sull'inserimento scolastico e l'accoglienza degli scolari provenienti da nuclei familiari senza fissa dimora. In questo stesso anno si stipulano una serie di accordi bilaterali con il Marocco, l'Italia, la Tunisia, la Spagna e il Portogallo per organizzare dei corsi che promuovano gli *Enseignements de Langue et de Culture d'Origine* (ELCO); in attuazione della Direttiva 77/686 del 6 agosto 1977 si prefiggono lo scopo di preservare l'identità dei giovani migranti per facilitarne l'adattamento nelle scuole francesi ma, in realtà, l'iniziativa si inserisce nel quadro più ampio della politica migratoria degli anni Settanta che tende a facilitare il loro ritorno in patria.

Un'altra innovazione introdotta negli anni Settanta è la creazione dei *Centres de Formation et d'Information pour la Scolarisation des Enfants de Migrants* (CEFISEM)⁴⁷, «sections pédagogiques d'écoles normales» destinati a formare il corpo docente, che nel 2002 si trasformeranno in *Centres Académiques pour la Scolarisation des élèves Allophones Nouvellement Arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de Voyageurs* (CASNAV)⁴⁸, attivi nelle scuole per aiutare gli insegnanti ad affrontare le difficoltà incontrate dai minori stranieri nel processo di apprendimento.

In questa prima fase, in entrambi gli ordinamenti, si tende a enfatizzare il ruolo delle istituzioni scolastiche nella presa in ca-

⁴⁶ In «B.O.», speciale n. 10, 25 aprile 2002.

⁴⁷ Cfr. *Circulaire n. 76-387 du 4 novembre 1976 et Circulaire n. 77-310 du 1er septembre 1977 portant sur la création des Centres de Formation et d'Information pour la Scolarisation des Enfants de Migrants (CEFISEM)*, in «Bulletin Officiel de l'Éducation Nationale», n. 31, 7 settembre 1978.

⁴⁸ Cfr. *Circulaire n. 2002-102 du 25 avril 2002, Missions et organisation des centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage (CASNAV)*, in «B.O.», speciale n. 10, 25 aprile 2002, successivamente abrogata dalla *Circulaire n. 2012-143*.

rico dei minori stranieri e il loro inserimento nel sistema scolastico nazionale, con specifici richiami agli strumenti di diritto internazionale e all'affermazione del diritto all'istruzione quale diritto universale riconosciuto al minore in quanto individuo. In realtà l'obiettivo perseguito è quello della scolarizzazione con una scarsa attenzione agli strumenti e alle strategie educative adottate.

3.2. La Scuola interculturale e l'integrazione degli alunni di cittadinanza non nazionale

La fase dell'integrazione si realizza fin dal 1978 in Francia, ma solo agli inizi degli anni Novanta nel nostro ordinamento e segue due direttive specifiche: da un lato si rafforza il dialogo interculturale e dall'altra si rende effettivo il diritto di accesso dei minori stranieri alla scuola dell'obbligo.

Al fine di rintracciare le principali fonti normative di riferimento in materia di diritto all'istruzione e integrazione scolastica dei minori stranieri nell'ordinamento italiano è necessario ricordare in primo luogo la C.M. 22 luglio 1990, n. 205, *La scuola dell'obbligo e gli alunni stranieri. L'educazione interculturale*, che inaugura una nuova fase nella politica di accoglienza scolastica nei confronti dei minori stranieri e individua nell'educazione interculturale lo strumento privilegiato per favorire l'inclusione. Si afferma in tal modo il principio del coinvolgimento degli alunni italiani in un rapporto interattivo con gli alunni stranieri in funzione del reciproco arricchimento. La C.M. 7 marzo 1992, n. 632, prot. n. 15324, ribadisce l'impegno della scuola per la promozione del dialogo interculturale e della convivenza interetnica, mentre la C.M. 2 marzo 1994, n. 73, *Dialogo interculturale e convivenza democratica*, ha come oggetto l'impegno progettuale delle istituzioni scolastiche per la realizzazione del dialogo tra diverse culture nel pieno rispetto dello spirito democratico.

Per quanto attiene al profilo dell'accesso all'istruzione, la C.M. 31 dicembre 1991, n. 400, *Iscrizione degli alunni alle scuole materne, elementari e secondarie di I e II grado*, aggiornata con la C.M. n. 363/94, ai punti 6 e 7, si prefigge di conferire una più completa e organica articolazione della materia delle iscrizioni degli alunni nelle scuole di ogni ordine e grado. Le successive circolari, la Circolare del Ministro della Sanità del 23 marzo 1993, n. 8, relativa alle vaccinazioni e la Circolare del Ministro

dell'Interno del 20 luglio 1993, n. 32, relativa ai minori stranieri privi di permesso di soggiorno in stato di abbandono in Italia, delineano un quadro normativo che appare più attento alle esigenze dei minori stranieri.

La C.M. del 12 gennaio 1994, n. 5, *Iscrizione nelle scuole e negli istituti di ogni ordine e grado di stranieri privi di soggiorno*, afferma un importante principio e ammette l'iscrizione di minori stranieri alla scuola dell'obbligo, ancorché sprovvisti di permesso di soggiorno, sino alla regolarizzazione della posizione. I minori, anche se appartenenti a famiglie con presenza irregolare nel territorio italiano, sono ammessi all'iscrizione con riserva nella scuola italiana, in virtù del diritto all'istruzione affermato dalla Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo. La riserva sottolinea l'eccezionalità dell'ammissione, che non comporta di per sé una sanatoria della posizione della famiglia irregolare. In tal senso, il Decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297⁴⁹, all'art. 192, c. 3, precisava che il Consiglio di classe può consentire ai minori stranieri l'iscrizione alla classe corrispondente all'età anagrafica previo svolgimento di prove integrative che accertino il possesso di «un'adeguata preparazione sull'intero programma prescritto per l'idoneità alla classe a cui aspirano».

La Legge 6 marzo 1998 n. 40, *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*⁵⁰, in particolare all'art. 36 prevede che i minori stranieri presenti nel territorio italiano siano soggetti all'obbligo scolastico e che a essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica.

L'art. 45 del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394⁵¹, parifica, al fine del diritto di accesso alla scuola pubblica, i minori stranieri ai cittadini italiani e chiarisce che sono titolari del diritto all'istruzione «indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno». Viene peraltro precisato che l'iscrizione dei minori stranieri nelle scuole italiane «può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno scolastico». È altresì contemplata l'iscrizione «con riserva» laddove il minore straniero sia privo di una regolare documentazione anagrafica, senza pregiudizio per il conseguimento dei titoli conclusivi del corso di studio frequentato⁵². Con la sentenza del 16 dicembre 2011, n. 329, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, c. 19, della Legge 23 dicembre 2000 n. 388, nel-

⁴⁹ Cfr. Decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, *Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado*, in «Gazzetta Ufficiale», n. 115, 19 maggio 1994.

⁵⁰ Cfr. Legge 6 marzo 1998 n. 40, *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, in «Gazzetta Ufficiale», n. 59, 12 marzo 1998.

⁵¹ Cfr. D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, *Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*, in «Gazzetta Ufficiale», n. 258, 3 novembre 1999, supplemento ordinario n. 190.

⁵² Per un commento alla sentenza si veda A. Guariso, *Uguaglianza, cittadinanza, diritti sociali. Nota a Corte costituzionale 16 dicembre 2011, n. 329*, in «Rivista critica di diritto del lavoro privato e pubblico», n. 4, 2011, pp. 834-836.

la parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno (permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo) la concessione ai minori extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'indennità di frequenza di cui all'art. 1 della Legge 11 ottobre 1990 n. 289. La successiva Legge 30 luglio 2002 n. 189 (nota come Legge Bossi-Fini) non ha invece modificato le precedenti disposizioni relative all'accoglienza e all'inserimento scolastico dei minori stranieri.

Peraltro sul versante della valutazione l'art. 1, c. 9, del D.P.R. 29 giugno 2009, n. 122⁵³, prevede che «i minori con cittadinanza non italiana presenti sul territorio nazionale, in quanto soggetti all'obbligo di istruzione ai sensi dell'art. 45 del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, sono valutati nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani»⁵⁴. Da ciò si desume che, una volta inserito nel sistema scolastico italiano, allo studente con cittadinanza non italiana si applicano le stesse regole e gli stessi criteri di valutazione previsti per lo studente con cittadinanza italiana.

La Circolare del 27 giugno 2012 del MIUR precisa che gli studenti stranieri in età di obbligo di istruzione possono iscriversi alle classi della scuola secondaria di secondo grado corrispondenti all'età anagrafica, senza dover superare l'esame di stato conclusivo del primo ciclo di istruzione. Risulta evidente che non si tratti di una discriminazione a danno dei cittadini italiani, dal momento che si attribuisce alle singole istituzioni scolastiche il compito e la responsabilità della valutazione di ogni singolo caso. Infatti, in fase di iscrizione gli organi collegiali competenti definiscono le condizioni di accesso degli studenti con cittadinanza non italiana ai percorsi previsti dagli istituti di istruzione secondaria.

Per quanto riguarda determinate categorie di soggetti l'art. 23, c. 1, del Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251⁵⁵, in attuazione della Direttiva 2004/83/CE recante *Norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale*, prevede espressamente che i minori titolari dello *status* di rifugiato o dello *status* di protezione sussidiaria hanno accesso agli studi di ogni ordine e grado, secondo le modalità previste per il cittadino italiano. Per i maggiorenni il diritto di accesso al sistema di istruzione generale e ai corsi professionali è riconosciuto «nei limiti e nei modi stabiliti per gli stranieri regolar-

⁵³ Cfr. D.P.R. 29 giugno 2009, n. 122, in «Gazzetta Ufficiale», n. 191, 19 agosto 2009.

⁵⁴ Cfr. D.P.R. 31 agosto 1999, in «Gazzetta Ufficiale», supplemento ordinario n. 258, 3 novembre 1999.

⁵⁵ Cfr. Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, *Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*, in «Gazzetta Ufficiale», n. 3, 4 gennaio 2008.

mente soggiornanti». Tali principi richiamano espressamente il contenuto dell'art. 22 della Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiato, adottato il 28 luglio 1951 dalla Conferenza di plenipotenziari sullo status dei rifugiati e degli apolidi.

In Francia, a partire dal 1978 cambia l'approccio alla tematica e si tenta di favorire l'integrazione scolastica dei bambini stranieri attraverso il riconoscimento del diritto di accesso ai pubblici servizi e l'adozione di iniziative volte alla valorizzazione della loro cultura di origine.

Ai fini dell'accesso ai pubblici servizi, la *Circulaire n. 78-6 du 5 janvier 1978, concernant la scolarisation des enfants des forains* precisa che la domanda di iscrizione scolastica deve essere indirizzata alla *Mairie*, e ribadisce il diritto di usufruire dei servizi complementari al servizio scolastico (mensa, trasporto, libri, ecc.)⁵⁶. La *Circulaire n. 78-238 du 25 juillet 1978 relative à la scolarisation des enfants immigrés* completa tali disposizioni.

Il *Conseil d'État* con sentenza del 26 luglio 1982⁵⁷, ha peraltro dichiarato illegale la distinzione tra cittadini francesi e stranieri regolarmente residenti in Francia ai fini dell'accesso ai pubblici servizi. In tal senso si è espresso anche il *Tribunal Administratif de Bordeaux*⁵⁸ che ha giudicato discriminatorio il trattamento ai fini dell'inserimento scolastico tra alunni figli di cittadini francesi e figli di stranieri regolarmente residenti in Francia. La stessa Corte di giustizia dell'Unione Europea nella causa promossa da Gerardo Ruiz Zambrano contro l'*Office National de l'Emploi (ONE)* belga l'8 marzo 2011, *Causa C-34/09, Zambrano c. Belgio*⁵⁹, ha riconosciuto, ai sensi dell'art. 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea in materia di cittadinanza europea, il diritto del cittadino extracomunitario genitore di figli, cittadini dell'UE, in tenera età e di cui si fa carico, al rilascio del permesso di soggiorno e di lavoro da parte delle autorità del Paese membro ove egli risiede con i figli medesimi.

La *Circulaire n. 84-246 du 16 juillet 1984 sur les modalités d'inscription des élèves étrangers dans l'enseignement du premier ou second degré*⁶⁰ abrogata nel 2002 affermava in modo netto il divieto di condizionare l'iscrizione scolastica di un minore straniero al possesso del documento di soggiorno dei genitori. Tale principio è confermato dall'art. 2 della *Loi d'orientation scolaire n. 89486 du 10 juillet 1989*⁶¹ e dalla successiva *Circulaire n. 91-124 du 6 juin 1991 du Ministre de l'Éducation Nationale*⁶².

Nel 1982 Alain Savary, *Ministre de l'Éducation Nationale* nel go-

⁵⁶ Il *Décret 85-1353 du 17 décembre 1985, Code de la Sécurité sociale* perfezionerà tale politica di aiuto alle famiglie e prevederà dei sussidi per le famiglie con «enfants soumis à l'obligation scolaire».

⁵⁷ Cfr. *Conseil d'État, 26 juillet 1982*, Recueil Lebon, pp. 285 ss.

⁵⁸ Cfr. *Tribunal Administratif de Bordeaux, 14 juin 1988*, El Rhazouani, Recueil Lebon, pp. 518 ss.

⁵⁹ Cfr. Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza 8 marzo 2011, *Causa C-34/09, Zambrano c. Belgio*, in «G.U.E.E.», C 130/2, 20 aprile 2011. Per un commento alla sentenza si veda W. Citti, *Corte di Giustizia UE: il Paese membro non può negare il permesso di soggiorno e di lavoro al cittadino extracomunitario che si faccia carico dei propri figli in tenera età, cittadini dell'Unione Europea*, pubblicato in http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=14878&l=it.

⁶⁰ Cfr. «B.O.», edizione nazionale, n. 30, 26 luglio 1984, «Les titres des séjours des parents ou des responsables du mineur n'ont pas à être demandés lors de son inscription dans un établissement d'enseignement». La *Circulaire n. 84-246 du 16 juillet 1984* è stata abrogata e sostituita dalla *Circulaire n. 2002-063 du 20 mars 2002, sur les modalités d'inscription et de scolarisation des élèves de nationalité étrangère des premier et second degrés*, pubblicata nel «B.O.», speciale n. 10, 25 aprile 2002.

⁶¹ Cfr. *Loi d'orientation scolaire n. 89486 du 10 juillet 1989*, in «J.O.», 14 luglio 1989, pp. 8860 ss.

⁶² Cfr. *Circulaire n. 91-124 du 6 juin 1991*, in «B.O.», edizione nazionale n. 9, 3 ottobre 1991.

verno Mauroy, per correggere l'ineguaglianza sociale attraverso il potenziamento dell'azione educativa nelle zone e nei luoghi sociali dove il tasso d'insuccesso scolastico era più elevato, creò le *Zones d'Éducation Prioritaires (ZEP)*, che però si riveleranno ben presto inadeguate e saranno oggetto di numerose critiche. Nonostante gli allievi degli ZEP sembrano aver recuperato una frazione del loro ritardo nelle elementari il divario culturale e linguistico persiste nel ciclo secondario. Nell'assenza di un progetto politico complessivo le ELCO sono accusate di marginalizzare gli allievi e di utilizzare metodi pedagogici contestabili. Le classi preparatorie risultano inoltre carenti nella fornitura di materiale didattico specifico e nella formazione professionale degli insegnanti, nel totale disinteresse degli editori privati e del governo che non investe in progetti editoriali considerati poco redditizi. Infine, non esiste una gestione amministrativa specifica ma solo una richiesta da parte delle amministrazioni di non attribuire insegnanti inesperti o non volontari.

Sotto il profilo della valorizzazione della cultura d'origine vengono adottate numerose circolari: la *Circulaire n. 78-323 du 22 septembre 1978, relative à l'enseignement de leur langue nationale aux élèves turcs scolarisés dans l'enseignement élémentaire* e la *Note de service n. 82-164 du 8 avril 1982, relative à l'enseignement de la langue et de la civilisation arabes aux enfants algériens fréquentant les écoles élémentaires françaises* possono essere considerati strumenti legislativi utilizzati dal legislatore per raggiungere tali obiettivi.

Il *Rapport Delamon au Premier Ministre* del 3 luglio 1990 intitolato *La situation de gens du voyage et les mesures proposées pour l'améliorer*⁶³, pone in luce il problema della «réelle insertion dans la communauté nationale des gens du voyage» evocando il ruolo della scuola per favorire «une meilleur compréhension de la société et une plus grande acceptation des différences»⁶⁴. Nel documento si afferma che la cultura de *gens du voyage* implica l'accettazione di una «scolarité fragmentaire et discontinue», di conseguenza «la mobilité, loin d'être analysée comme une entrave au bon déroulement des apprentissages, scolaires doit être considérée comme une forme différente d'apprentissage qu'il convient d'aménager dans l'intérêt de l'enfant». A partire da questa data vengono adottate una serie di circolari che promuovono l'integrazione dei minori stranieri nel contesto scolastico ed educativo francese, con particolare attenzione per «les enfants du voyage et des familles non sédentaires».

⁶³ In «J.O.», 3 aprile 1992.

⁶⁴ *Ibidem*, Chapitre 6, Sez. IV, dedicata alla *Scolarisation des enfants du voyage*, pp. 71-77. Cfr. *Rapport Delamon au Premier Ministre, La situation de gens du voyage et les mesures proposées pour l'améliorer*, 3 juillet 1990, reperibile all'indirizzo: http://fnasat.centredec.fr/opac/doc_num.php?explnum_id=194.

La *Circulaire du 16 mars 1992, relative au schéma départemental (accueil des gens du voyage)* prevede l'elaborazione da parte dello Stato e a livello dipartimentale di un «schéma qui concerne à la fois le passage et le séjour, les conditions de scolarisation des enfants et celles d'exercice d'activités économiques par ces populations»⁶⁵, mentre la *Loi n. 98-1165 du 18 décembre 1992 tendant à renforcer le contrôle de l'obligation scolaire*⁶⁶ è stata adottata con l'obiettivo di incoraggiare la frequenza scolastica e lottare contro il fenomeno dell'abbandono che rischia di neutralizzare le opportunità di una scelta formativa che assicuri il pieno rispetto «des principes fondamentaux de l'éducation due aux enfants». L'art. 1 della legge afferma due principi fondamentali che conferiscono una «veritable portée pratique et concrète» alle disposizioni normative. In primo luogo si ribadisce il diritto del minore «à bénéficier d'une instruction conformément au Préambule de la Constitution de 1946» che garantisce l'accesso al diritto all'istruzione per il minore e l'adulto. In secondo luogo per la prima volta si afferma «la priorité donnée à l'instruction dans les établissements d'enseignement» senza peraltro mettere in discussione la valenza e l'opportunità di una scelta educativa e scolastica impartita in altri ambiti, in situazioni sociali, familiari e sanitarie particolari. In tali circostanze, che rivestono carattere *exceptionnel* e sono subordinate alla presentazione di una richiesta scritta, è previsto un controllo da parte de l'*Inspecteur d'Académie*, che dovrà verificare che «l'enseignement assuré au mineur est conforme au droit de l'enfant à l'instruction». La legge non contiene riferimenti espliciti rivolti ai minori stranieri, ma conferma la volontà delle istituzioni di garantire a tutti i minori fino al compimento del sedicesimo anno di età, il diritto all'istruzione e all'educazione «dans le respect des libertés et des principes qui fondent la République». La *Circulaire n. 99-070 du 14 mai 1999*⁶⁷ *vivant à mettre en œuvre le renforcement du contrôle de l'obligation scolaire* confermerà tali disposizioni.

La *Circulaire n. 2002-101 du 25 avril 2002*⁶⁸, *Scolarisation des enfants du voyage et des familles non sédentaires*, apporta ulteriori precisazioni al quadro normativo riferibile alla scolarizzazione dei figli dei lavoratori che esercitano professioni itineranti per definire le condizioni per l'accoglienza e assicurare la riuscita del progetto educativo e scolastico. La *Circulaire n. 2002-101*, nel richiamare la *Loi n. 98-1165 du 18 décembre 1992*, che ha favorito un più stretto ed efficace controllo del rispetto dell'obbligo

⁶⁵ Si ricorda a tale proposito anche il *Décret 85-1353 du 17 décembre 1985, relatif au Code de la sécurité sociale*, in «J.O.», 21 dicembre 1985.

⁶⁶ Cfr. «J.O.», n. 296, 22 dicembre 1998, p. 19348.

⁶⁷ Cfr. «B.O.», speciale n. 3, 20 maggio 1999.

⁶⁸ Cfr. «B.O.», speciale n. 10, 25 aprile 2002.

scolastico e la *Loi n. 2000-614 du 5 juillet 2000*, che ha facilitato la possibilità di stazionamento delle *gens du voyage* prolungandone la durata fino a 9 mesi, sottolinea un miglioramento che ha reso possibile «una scolarisation plus suivie et régulière pour beaucoup d'enfants de familles non sédentaires».

In Francia a partire dal 2005 le lingue straniere sono incluse tra le materie fondamentali a livello di scuola primaria e pertanto, i corsi di lingua e cultura d'origine possono essere trasformati in corsi di lingua straniera, favorendo una migliore conoscenza del *background* culturale dei minori stranieri accolti nelle scuole d'Oltralpe. La condizione degli studenti stranieri in Francia risente tuttavia della politica immigratoria inaugurata con la *Loi du 24 juillet 2006* che afferma il modello di una *immigration choisie*. In questa *optique promotionnelle* viene approvata la *Circulaire du 21 janvier 2006* che precisa la procedura per la presentazione delle richieste di «visas de long séjour pour étude». L'art. 9 ridefinisce le condizioni per il rilascio di un «visa de long séjour pour études sur le territoire français (CESEDA art. L. 313-7)»⁶⁹. La presenza di alunni stranieri è un dato strutturale nel sistema scolastico italiano e francese e rappresenta un'occasione e un'opportunità straordinaria per arricchire il patrimonio culturale e degli apprendimenti delle nuove generazioni. La prospettiva interculturale, la promozione del dialogo e del confronto fra culture e una *condicio sine qua non* affinché si assuma la diversità come paradigma dell'identità stessa della scuola come luogo privilegiato di apertura a tutte le differenze. Organizzare strategie di integrazione degli alunni immigrati o adottare progetti di integrazione non sembra tuttavia sufficiente, ma è necessario inaugurare una nuova fase che consenta di adottare misure compensatorie di carattere speciale a sostegno delle pari opportunità in materia di accesso, di crescita scolastica e orientamento degli allievi stranieri.

⁶⁹ Cfr. E. Lemaire, *La scolarisation et la formation professionnelle comme voies d'intégration des grands adolescents immigrants. Le cas des mineurs étrangers isolés*, in «Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs», n. 10, 2011, pp. 45-61.

⁷⁰ Sull'opportunità di adottare un modello di inclusione scolastica da applicarsi in tutte le scuole a prescindere dalla presenza di alunni stranieri vedi diffusamente M. Ainscow, T. Booth, A. Dyson, *Improving Schools, Developing Inclusion*, London, Routledge, 2006.

⁷¹ Il Decreto 23 aprile 2007, *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*, in «Gazzetta Ufficiale», n. 137, 15 giugno 2007.

3.3. Per un modello di sistema scolastico inclusivo: *Italia vs Francia*

Un sistema scolastico è realmente «inclusivo» quando l'insegnamento e l'apprendimento sono garantiti indistintamente a tutti gli allievi⁷⁰, senza alcuna differenziazione.

La Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione⁷¹, approvata con Decreto 23 aprile 2007, enuclea e declina i principi

della Costituzione italiana e delle principali Carte europee e internazionali dei diritti umani e si sofferma in modo particolare sulle trasformazioni conseguenti ai flussi migratori che richiedono un concetto unitario di cittadinanza e di convivenza tra le diverse comunità nazionali ed etniche che si sono radicate negli ultimi anni nel territorio italiano. Assume rilievo in tal senso la centralità del concetto dell'obbligo e della gratuità della formazione primaria *per garantire in condizioni di parità* ai bambini e ai ragazzi il diritto e il dovere di frequentare la scuola dell'obbligo, per inserirsi nella società e divenirne soggetti attivi.

La Carta sull'esempio del *Contract d'accueil* francese, che impegna l'immigrato in un percorso di integrazione in vista dell'ottenimento della cittadinanza, favorisce il processo di integrazione e inclusione degli immigrati al fine di definire il rapporto tra cittadini e stranieri. In riferimento al diritto all'istruzione che qui rileva si afferma che è riconosciuto quale «strumento indispensabile per la crescita personale e l'inserimento nella società», in una prospettiva interculturale, che promuove la conoscenza di altre culture evitando divisioni e discriminazioni.

Per quanto concerne il valore giuridico della Carta dei valori appare opportuno precisare che essa, pur saldamente ancorata al disposto costituzionale e ai documenti internazionali in materia di diritti umani, svolge, in primo luogo un ruolo di indirizzo dell'azione del Ministero dell'Interno nell'ambito dell'immigrazione e può costituire un utile strumento di generale orientamento nei percorsi di integrazione e inclusione sociale e scolastica, idoneo a favorire l'armonica convivenza delle comunità immigrate nella società italiana.

La Circolare ministeriale emanata dal MIUR l'8 gennaio 2010, *Indicazioni e raccomandazioni per l'integrazione di alunni con cittadinanza non italiana*⁷², contiene un esplicito invito rivolto alle istituzioni scolastiche al fine di predisporre nei confronti degli alunni stranieri condizioni paritarie che possano prevenire situazioni di disagio e difficoltà in ambito scolastico favorendo la condivisione delle norme della convivenza e della partecipazione sociale. Il testo, nell'ottica di una equilibrata distribuzione degli alunni tra istituti che insistono nello stesso territorio, fissa il numero degli studenti con cittadinanza non italiana che possono essere presenti in ciascuna classe, che non potrà superare il 30% del totale degli iscritti. La Circolare prevede che, con determinazione del Direttore Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale,

⁷² Per una consultazione integrale della Circolare del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, 8 gennaio 2010, n. 2, si consulti <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/getOM?idfileentry=199101>.

possa essere consentita una deroga in limitati casi, ma in presenza di un rifiuto da parte della scuola, non è garantita la possibilità di iscriversi in un altro istituto della zona di residenza, facendo gravare sul singolo individuo il peso del riequilibrio della logica distributiva. Al documento va tuttavia riconosciuto il merito di aver evidenziato alcune criticità del fenomeno della concentrazione e segregazione di alunni stranieri in determinate scuole, promuovendo misure concrete per una reale inclusione dei minori stranieri nella comunità educativa e scolastica italiana.

In Francia alla luce della nuova riforma del sistema educativo e scolastico⁷³ è stata inaugurata una nuova fase che promuove l'inclusione degli alunni stranieri attraverso una collaborazione istituzionale multilivello coordinata e pianificata. In tal senso il 12 settembre 2012 sono state pubblicate tre circolari⁷⁴ relative alla scolarizzazione dei bambini stranieri o provenienti da famiglie *itinérantes*, che ribadiscono l'obbligo della scolarizzazione per tutti i minori, a prescindere dalle scelte culturali e di vita, dei loro genitori e soprattutto senza alcuna discriminazione in riferimento alla nazionalità o allo *status* a essi attribuibile.

La *Circulaire n. 2012-141 relative à l'organisation de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés*, ribadisce il principio secondo il quale «les parents de nationalité étrangère bénéficient des mêmes droits que les parents français», ma la lettura dell'intero testo lascia alcuni aspetti poco chiari. È interessante però sottolineare l'intento di affermare il ruolo della scuola, come luogo preposto alla realizzazione di «pratiques éducatives inclusives dans un objectif d'intégrations sociale, culturelle et professionnelle des enfants et adolescent allophones». Più precisamente si ribadisce che «l'obligation d'accueil dans les écoles s'applique de la même façon pour les élèves allophones arrivants que pour les autres élèves».

La seconda *Circulaire n. 2012 n. 142* definisce le condizioni di accoglienza che le scuole devono garantire ai minori provenienti da nuclei familiari itineranti e afferma che anche in assenza della documentazione relativa alla regolarità del soggiorno dei genitori l'alunno deve beneficiare di una *inscription provisoire*. Nel caso di indisponibilità di posti, il Direttore dell'istituzione scolastica deve avvertire il *Directeur académique des services de l'Éducation Nationale* che informa il Prefetto e prende le disposizioni del caso. Viene, inoltre, ribadito il divieto, contemplato nella *Circulaire n. 2002-063 du 20 mars 2002*, di distinguere, ai fini

⁷³ Cfr. *Décret n. 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires*, in «J.O.», n. 0022, 26 gennaio 2013, p. 162.

⁷⁴ Cfr. «B.O.», n. 37, 11 ottobre 2012.

dell'accesso alla scuola pubblica gli allievi tra *élèves de nationalité française* e *élèves de nationalité étrangère*. Al fine di assicurare la scolarizzazione indistintamente di tutti i bambini a prescindere dal contesto familiare di provenienza, il *Ministre déléguée* chiede di «mettre en place au niveau local un suivi plus étroit en étroite collaboration avec les collectivités locales».

La terza circolare, la *Circulaire n. 2012-143* ridefinisce il ruolo e le competenze dei CASNAV (*Centres Académiques pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs*) istituiti nel 2002. Al fine di rinforzare queste strutture che forniscono un «appui technique, méthodologique et pédagogique» su tutte le questioni legate alla scolarizzazione dei minori provenienti da famiglie itineranti, si propone di specificare e implementare le loro competenze, per garantire «une coopération active et permanente entre les service académique départementaux, les services sociaux et les communes».

Una politica migratoria che tende ad accogliere gli stranieri è «inclusiva» quando mette in campo risorse utili ed efficaci a integrare gli stranieri nel tessuto sociale del Paese ospitante⁷⁵. I giovani immigrati in Francia, a fronte di progetti e aspirazioni di raggiungere i più alti gradi di istruzione, subiscono pesantemente la disillusione di un sistema di istruzione poco attento e sensibile nei confronti delle difficoltà derivanti da ambienti sociali e familiari disagiati.

Nonostante le disposizioni normative a favore dell'inclusione scolastica dei minori stranieri i due ordinamenti sono ancora lontani dall'obiettivo delle pari opportunità educative. In quest'ottica il binomio *éducation* e *intégration* è indissolubile e rappresenta «le tandem gagnant pour légitimer la politique migratoire»⁷⁶, perché «educare» significa «integrare nella diversità», come forma di arricchimento reciproco e qualsiasi forma di segregazione comporta perdite in termini di risorse culturali per tutti.

⁷⁵ Cfr. G. Di Bello, P. Meringolo, *I minori stranieri immigrati di seconda generazione: aspetti pedagogici e psicologici dell'inclusione*, in «Minorigiustizia», n. 2, 2010, pp. 43-56.

⁷⁶ In tal senso si veda L. Chassin du Guerny, *Le droit à l'Éducation des étrangers à l'épreuve de la politique migratoire française*, in «Ecart d'identité», n. 114, 2009, pp. 57-61.

4. I Bisogni Educativi Speciali e i *Besoins Educatifs Particuliers*: una scelta strategica per gli alunni in difficoltà

Il concetto di *Special Education Needs* viene per la prima volta citato nel 1981 in Inghilterra nel Rapporto *Warnock*, ma nel

1996 l'OCDE fornisce un'ampia definizione di *Besoin Educatif Particulier* (BEP), qualificandoli come «besoins résultant d'une déficience; besoins dus à une difficulté d'apprentissage ou à des difficultés socio-économiques ou culturelles». Più precisamente tale espressione raggruppa «une grande variété d'élèves qui ont, de manière significative, plus de mal à apprendre que la majorité des enfants du même âge quand ils sont dans une situation particulière ou qu'ils souffrent d'un handicap qui les empêche ou les gêne dans leurs apprentissages». I Bisogni Educativi Speciali impongono di rispondere sul piano formativo all'eterogeneità con l'inclusione legata all'individualizzazione «sufficientemente buona per tutti gli alunni» qualunque sia la loro situazione di disagio con l'obiettivo di ottenere il massimo potenziale di apprendimento e di partecipazione. Un sistema scolastico realmente inclusivo propone un modello educativo globale che risponda alle esigenze particolari del singolo individuo senza perdere di vista l'insieme degli alunni.

L'evoluzione normativa dei bisogni educativi speciali nell'ordinamento italiano segue una linea di tendenza che si afferma a partire dagli anni Sessanta, con la Legge 24 luglio 1962 n. 1073⁷⁷ e la Legge 31 ottobre 1966 n. 942⁷⁸, che prosegue con un *trend* evolutivo che porta all'affermazione di un modello separatista per arrivare al pieno inserimento dell'alunno nelle classi, seppur affiancato da un insegnante di sostegno. La scuola italiana si è però orientata a inserire gli alunni di cittadinanza non italiana nelle classi ordinarie evitando la costruzione di luoghi di apprendimento separati.

Il 27 dicembre 2012 è stata diramata dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, la Direttiva recante *Strumenti d'intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica*⁷⁹. La Direttiva promuove una nuova strategia didattica per la scuola italiana al fine di realizzare appieno il diritto all'apprendimento per tutti gli alunni e gli studenti in situazione di difficoltà. Sembra a tal fine delinearsi un nuovo modello di integrazione scolastica che individua una vasta area dei Bisogni Educativi Speciali (BES) comprendente «svantaggio sociale e culturale, disturbi specifici di apprendimento e/o disturbi evolutivi specifici, difficoltà derivanti dalla non conoscenza della cultura e della lingua italiana perché appartenenti a culture diverse».

La vasta area dello svantaggio scolastico definita Area dei Biso-

⁷⁷ Cfr. Legge 24 luglio 1962 n. 1073, *Provvedimenti per lo sviluppo della Scuola nel triennio dal 1962 al 1965*, in «Gazzetta Ufficiale», n. 199, 8 agosto 1962.

⁷⁸ Cfr. Legge 31 ottobre 1966 n. 942, *Finanziamento del piano di sviluppo della scuola nel quinquennio dal 1966 al 1970*, in «Gazzetta Ufficiale», n. 286, 15 novembre 1966. Per una ricognizione della normativa in materia di istituzione di sezioni speciali presso le scuole statali si rinvia a S. Alosco, *L'insegnamento speciale in Italia, Belgio, Francia, Repubblica Federale di Germania, Gran Bretagna e Irlanda del Nord, Olanda*, in «Rivista giuridica della scuola», n. 3, 1990, pp. 401-412.

⁷⁹ Per una lettura integrale del testo della Direttiva recante *Strumenti d'intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica* si rinvia a <http://www.marche.istruzione.it/dsa/allegati/dir271212.pdf>.

gni Educativi Speciali (BES o SEN secondo l'acronimo inglese di *Special Educational Needs*), comprende tre grandi sotto-categorie: disabilità, disturbi evolutivi specifici e svantaggio socio-economico, linguistico e culturale. A ogni area e sotto-categoria dello svantaggio scolastico corrispondono specifici strumenti di tutela e una disciplina normativa puntuale, ma la Direttiva individua nella Legge 170/2010 un comune canale di cura educativa laddove non sia applicabile la Legge 104/1992.

La Direttiva ministeriale sottolinea la rilevanza dell'apporto, anche sul piano culturale, del modello diagnostico ICF (*International Classification of Functioning*) dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS, o *World Health Organization*, WHO in inglese), che considera la persona nella sua totalità e consente di individuare i Bisogni Educativi Speciali dell'alunno prescindendo da preclusive tipizzazioni⁸⁰. Questo nuovo approccio sembra correttamente indirizzato verso una migliore conoscenza delle situazioni particolari in cui versano i minori provenienti da situazioni di disagio psicofisico, sociale, culturale e linguistico per un più efficiente e razionale utilizzo delle risorse e degli strumenti disponibili.

Punto nodale del modello di integrazione scolastica italiano è il richiamo alla «cultura dell'inclusione», che suggerisce una stretta interazione tra tutte le componenti della comunità educante e un approfondimento delle relative competenze degli insegnanti curricolari. In quest'ottica un ruolo centrale è affidato ai Centri Territoriali di Supporto (CTS), contemplati per la prima volta nel D.M. 12 luglio 2011, con il compito di raccordare amministrazione e scuole in relazione ai Bisogni Educativi Speciali creando una rete di supporto al processo di integrazione scolastica. La parte seconda della Direttiva è interamente dedicata all'organizzazione territoriale per l'ottimale realizzazione dell'inclusione scolastica (distribuzione sul territorio, funzioni, organizzazione e regolamento interno dei CTS).

Per l'approccio che qui si rileva la Direttiva individua, nettamente distinta dai DSA, che peraltro hanno una normativa dettagliata di riferimento, un'area dello svantaggio scolastico di matrice socio-economica, linguistica e culturale riferibile a una pluralità di soggetti che sperimentano difficoltà derivanti dalla non conoscenza della cultura e della lingua italiana (ad es. alunni di origine straniera). Appare interessante sottolineare l'utilizzo dell'espressione «diritto alla personalizzazione dell'apprendimento» che richiama i principi enunciati dalla Legge 53/2003.

⁸⁰ Sul punto si veda diffusamente D. Ianes, *Bisogni Educativi Speciali su base ICF: un passo verso la scuola inclusiva*, 2013, in http://www.laboratoriodidattico.it/wp/wp-content/uploads/2013/05/BES_ianes.pdf.

Pur ribadendo l'importanza della presentazione delle certificazioni, si precisa l'obbligo dei Consigli di classe e dei *teams* dei docenti di favorire l'utilizzo di misure compensative o dispensative come strumenti programmatici. In quest'ottica il modello didattico-strumentale delle misure compensative e dispensative contemplate nella Legge 170/2010, viene di fatto applicato alla più vasta area dei Bisogni Educativi Speciali. La Circolare ministeriale n. 8 relativa alle Indicazioni operative sulla Direttiva ministeriale del 27 dicembre 2012, *Strumenti d'intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica* conferma tale impostazione.

Il modello di Bisogno Educativo Speciale delineato nella Direttiva del 27 dicembre 2012 sembra fornire il corretto approccio per improntare una risposta alle reali situazioni di difficoltà scolastica, che includano anche gli alunni che pur non potendo essere diagnosticati con nessuna delle condizioni patologiche tradizionali contemplate dalla Legge 104/1992, manifestino inequivocabili segni di disturbo o semplice disagio nella delicata fase dell'apprendimento, meritevoli di misure inclusive efficaci e concrete.

In Francia i *Besoins Educatifs Particuliers* includono, a differenza del modello italiano, un vasta categoria di soggetti e più precisamente «les enfants handicapés (physiques, sensoriels, mentaux); en situation familiale ou sociale difficile; intellectuellement précoces; Enfants nouvellement arrivés en France (ENAF); Enfants malades; Enfants du voyage; Enfants mineurs en milieu carcéral» e rappresentano uno strumento per l'attuazione di concrete politiche di riferimento per la costituzione di società multietniche e multiculturali.

Non è tuttavia possibile essere esaustivi rispetto al significato univoco del concetto di «Bisogno Educativo Speciale», perché il termine ha diverse definizioni a seconda del Paese di riferimento, in ragione delle differenti normative, dei protocolli diagnostici adottati e delle peculiari modalità di accesso al sistema educativo contemplate dal legislatore nazionale⁸¹. È tuttavia evidente che, indipendentemente dalla tipologia dell'handicap e dall'opzione per un sistema scolastico a modello integrato o meno, è necessario promuovere azioni concrete per la realizzazione di una «politique éducative qui favorise l'inclusion des élèves présentant différents types de besoins éducatifs particuliers (BEP) dans le cadre des programmes ordinaires d'enseignement».

⁸¹ In tal senso si veda anche European Commission, *Special Educational Needs in Europe. The Teaching & Learning Languages, Insights & Innovation*, 2005, p. 1, reperibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/languages/documents/doc451_en.pdf.

L'Agence européenne pour le développement de l'éducation des personnes ayant des besoins particuliers, organismo autonomo finanziato dagli Stati membri, rappresenta una piattaforma di collaborazione tra professionisti e responsabili, nazionali ed europei, delle politiche in materia di integrazione scolastica di sostegno agli alunni con bisogni speciali. In particolare l'Agence européenne ha ribadito il principio fondamentale secondo il quale «l'éducation inclusive nécessite des systèmes éducatifs souples qui tiennent compte des besoins divers et souvent complexes des élèves pris individuellement», evidenziando l'importanza dello sviluppo di politiche inclusive negli Stati membri a favore dei minori stranieri immigrati e promuovendo una didattica inclusiva e mirata ai bisogni individuali del singolo discente in grado di assumere un ruolo decisivo nel contesto di scuole multietniche e multiculturali⁸².

In ultima analisi è abbastanza chiaro che si assiste oggi al superamento delle categorie diagnostiche tradizionali nella fase del riconoscimento di una situazione scolastica problematica del minore, a prescindere dalla sua nazionalità. Risulta pertanto ancor più evidente che per gli alunni minori stranieri la scuola rappresenta il luogo privilegiato dove poter colmare il divario culturale, linguistico e formativo che li separa dai loro coetanei, ma è anche pur vero che attraverso la loro scolarizzazione, integrazione e inclusione nel tessuto sociale del territorio nel quale hanno scelto di risiedere i loro genitori potranno assicurare per sé e per la propria famiglia quelle prospettive di vita, di crescita economica e culturale che sono state loro negate nel Paese d'origine.

5. Conclusioni

La disciplina dell'immigrazione con particolare riferimento al diritto all'istruzione dei minori stranieri nell'ordinamento italiano e francese a contatto con la realtà multiculturale risulta essere poco attenta ai Bisogni Educativi Speciali di soggetti che necessariamente presentano difficoltà in ordine alla realizzazione del progetto educativo e scolastico. È pertanto necessario ideare e progettare nuove strategie didattiche che siano realmente «inclusive» e possano accogliere indistintamente tutti gli scolari nel pieno rispetto dello spirito democratico prescritto dal dettato

⁸² Cfr. Agence européenne pour le développement de l'éducation des personnes ayant des besoins particuliers, *Les principes clés de la promotion de la qualité dans l'éducation inclusive*, 2011, pubblicato all'indirizzo <http://www.european-agency.org/publications/ereports/key-principles-for-promoting-quality-in-inclusive-education/key-principles-FR.pdf>.

costituzionale. Per realizzare il progetto ambizioso di «una Scuola aperta a tutti», oltre che investire sull'istruzione e la ricerca, partendo da un incremento delle risorse finanziarie, appare peraltro evidente come sia necessario assumere un nuovo atteggiamento culturale nei confronti della diversità in generale e delle diversità culturali in particolare e promuovere la conoscenza di altre culture e di altre lingue, nel pieno rispetto della convivenza democratica, nella quale la diversità sia intesa e valutata come una risorsa e non come un problema.