

Osservatorio sulle fonti

L'INTEGRAZIONE LINGUISTICA DEI MINORI STRANIERI NELL'ORDINAMENTO SCOLASTICO ITALIANO *

di *Cristina Napoli* **

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Dalla prospettiva “biculturale”... – 3. ... a quella “interculturale”. – 4. Gli sviluppi più recenti: l'italiano “lingua seconda”, la programmazione territoriale delle iscrizioni, l'istituzione dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'intercultura. – 5. Il ruolo delle Regioni. – 6. Le prospettive *de iure condendo*. – 7. In particolare, i tentativi di istituire le c.d. “classi-ponte” o per l'inserimento scolastico. – 8. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Secondo i dati diffusi ad ottobre 2014 dall'ufficio di statistica del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca¹, gli alunni con cittadinanza non italiana presenti nelle scuole del territorio nazionale hanno raggiunto nell'anno scolastico 2013/2014 il 9% del totale, in tal modo trovando conferma quel fenomeno di progressivo aumento di presenze straniere che interessa il sistema scolastico italiano ormai da decenni².

Oltre all'incessante (benché mitigato rispetto al passato) flusso migratorio, le ragioni del costante incremento devono essere rintracciate soprattutto nell'ingresso nelle scuole italiane degli stranieri c.d. di seconda generazione, degli stranieri, cioè, nati in Italia, i quali hanno da ultimo “sorpasato” quelli nati all'estero, rappresentando ormai oltre il 50% degli alunni figli di migranti³.

* Il saggio è destinato alla pubblicazione all'interno del volume *Lingua, istruzione e integrazione delle nuove minoranze*, a cura di F. Biondi Dal Monte, V. Casamassima ed E. Rossi, in corso di pubblicazione per Pisa University Press.

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore di studi universitari e di perfezionamento Sant'Anna di Pisa.

¹ Il rapporto dedicato agli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano nell'anno scolastico 2013/2014 è disponibile sul sito *web* del MIUR alla seguente pagina http://www.istruzione.it/allegati/2014/Notiziario_Stranieri_13_14.pdf.

² Pur registrando un continuo incremento nel corso degli anni scolastici più recenti, il rapporto diffuso dal MIUR, confermando i dati statistici precedenti sul punto, rileva come l'aumento in termini percentuali abbia tuttavia quasi sempre registrato una leggera contrazione rispetto all'anno immediatamente precedente. Fatta eccezione per l'a.s. 2011/2012, infatti, a decorrere dall'a.s. 2007/2008 il decremento è stato costante. In termini percentuali l'aumento è stato del 16,3% nell'a.s. 2006/2007, del 14,5% nell'a.s. 2007/2008, del 9,6% nell'a.s. 2008/2009, del 7,1% nell'a.s. 2009/2010, del 5,4% nell'a.s. 2010/2011, del 6,4% nell'a.s. 2011/2012, del 4,1% nell'a.s. 2012/2013, del 2,1% nell'a.s. 2013/2014.

³ Confermando le previsioni dei precedenti rapporti del MIUR ed in particolare del rapporto relativo all'a.s. 2012/2013, nell'a.s. 2013/2014 si è registrato il c.d. “sorpasso” delle seconde generazioni: se, come visto, gli alunni stranieri nel loro complesso sono cresciuti del 2,1% rispetto all'anno precedente, quelli nati in Italia hanno avuto un incremento pari all'11,8% e rappresentano ormai il 51,7% del totale degli alunni figli di migranti.

Osservatorio sulle fonti

I dati appena richiamati spiegano, ove occorresse, la perdurante attualità del tema dell'integrazione linguistica dei minori stranieri nell'ordinamento scolastico italiano, posto che questa, emersa nell'agenda politica nazionale e regionale da diverso tempo, costituisce con ogni evidenza il presupposto per assicurare effettività al diritto fondamentale della persona all'istruzione, riconosciuto e garantito dalla Costituzione⁴ e da numerosi atti normativi di livello sovranazionale⁵ ed eurounitario⁶, nonché per conseguire il pieno sviluppo dei minori stranieri sia come singoli che all'interno delle formazioni sociali – quali senz'altro la scuola – da intendersi «non come prolungamento delle persone, ma come enti nei quali l'integrazione dei singoli è elevata a svolgimento della personalità»⁷.

2. Dalla prospettiva “biculturale” ...

Se il riconoscimento legislativo del diritto di accesso a scuola dei minori stranieri può ricondursi al lontano r.d. 4 maggio 1925, n. 653⁸, il quale all'art. 14 prevedeva e disciplinava l'iscrizione nelle scuole italiane di “giovani provenienti dall'estero”, la rilevanza dell'integrazione linguistica di questi ultimi innanzitutto all'interno del sistema scolastico è, invece, acquisizione normativa relativamente recente.

È soltanto nei primi anni ottanta del secolo scorso, infatti, che, a seguito dell'emanazione della direttiva n. 77/486 del Consiglio delle Comunità Europee, avente ad oggetto la «*Formazione scolastica dei figli dei lavoratori migranti*», si rinvennero i primi interventi normativi in materia. Questi – aventi ad oggetto in un primo momento l'istruzione dei (soli) figli di lavoratori cittadini di Paesi membri del-

⁴ Sull'art. 34 Cost., v. S. CASSESE, A. MURA, *Art. 33 e 34*, in G. BRANCA (a cura di), continuato da A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1976, p. 210 ss.; A. POGGI, *Art. 34*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006, p. 699 ss.; Q. CAMERLENGO, *Art. 34*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 2008, p. 341 ss. Sul diritto all'istruzione quale diritto fondamentale della persona, v. Corte costituzionale, sentt. 3 giugno 1987, n. 215; 13 gennaio 2004, n. 13.

⁵ Cfr. Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, art. 26; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Protocollo I del 1952, art. 2; Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, art. 13; Convenzione sui diritti del fanciullo del 1959, art. 28. Per una puntuale ricostruzione delle fonti di diritto internazionale sul diritto all'istruzione, v. F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 174 ss.

⁶ Cfr. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000, art. 14. A commento, v. G. DE MURO, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 120 ss. Sulla politica europea e sugli approcci dei legislatori nazionali nell'area comunitaria in materia di integrazione linguistica degli immigrati extracomunitari, v. V. PIERGIGLI, *Integrazione linguistica e immigrazione. Approcci e tendenze nel diritto comparato europeo*, reperibile su www.federalismi.it, fasc. n. 22/2013.

⁷ L. ELIA, *Le norme sulle «formazioni sociali» nella Costituzione Repubblicana*, in *Studi in onore di Gustavo Vignocchi*, I, Mucchi, Modena, 1992, p. 545.

⁸ Recante «Regolamento sugli alunni, gli esami e le tasse negli istituti medi di istruzione».

Osservatorio sulle fonti

la Comunità europea ed in un secondo momento (anche) quella dei figli di lavoratori provenienti da Paesi terzi all'area comunitaria – sono stati sin da subito caratterizzati dalla volontà di realizzare una formazione “biculturale” la quale, nell'assicurare un'istruzione di accoglienza adatta alle esigenze specifiche degli emigrati, garantisse al contempo a favore dei medesimi la salvaguardia del patrimonio linguistico-culturale del Paese d'origine.

In questo senso, nelle more dell'attuazione legislativa della richiamata direttiva, veniva emanata la circolare ministeriale 4 luglio 1981, n. 214, con la quale il Ministro della pubblica istruzione adottava talune iniziative al fine di anticipare in certa misura l'operatività degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario. Nell'ottica di una formazione “biculturale”, la circolare prevedeva, da un lato, l'adozione da parte dei competenti organi scolastici di concrete misure intese a facilitare l'inserimento nel sistema scolastico italiano, tra cui la realizzazione di corsi di lingua e cultura italiana, di lezioni di altre materie scarsamente conosciute, di attività di studio guidato, di libere attività complementari, di altre attività di sostegno⁹; dall'altro, la valorizzazione di tutte le iniziative volte ad introdurre sin dalla scuola elementare l'insegnamento delle lingue straniere, nonché la necessità di favorire le richieste provenienti dalle Autorità diplomatiche e consolari dei Paesi comunitari circa l'attivazione di corsi di lingua e cultura d'origine degli studenti¹⁰.

La direttiva n. 77/486 veniva attuata con il d.P.R. 10 settembre 1982, n. 722. Il decreto prevedeva che gli alunni figli di lavoratori cittadini comunitari residenti in Italia fossero iscritti alla classe della scuola d'obbligo successiva, per numero di anni di studio, a quella frequentata con esito positivo nel Paese di provenienza e che l'assegnazione alle classi fosse effettuata, ove possibile, raggruppando, in numero massimo di cinque per ogni classe, alunni dello stesso gruppo linguistico¹¹. Con riguardo alla programmazione educativa, veniva stabilito l'obbligo di attivare apposite attività di sostegno o di integrazione al fine di adattare l'insegnamento della lingua italiana e delle altre materie di studio alle specifiche esigenze degli alunni stranieri e di promuovere l'insegnamento della lingua e della cultura del Paese d'origine con-

⁹ Previa presentazione da parte degli alunni interessati di una domanda al direttore o al preside contenente il *curriculum* degli studi compiuti nel Paese di provenienza. Cfr. punto 3.1. della circolare.

¹⁰ Punto 4 della circolare. Il punto 6, poi, sottolineava i delicati problemi di formazione e di aggiornamento degli insegnanti che l'adozione dell'insegnamento della lingua e cultura di origine nel nostro sistema scolastico pone; ed a questo proposito veniva richiamata la circolare 30 luglio 1980, n. 399 indirizzata ai Rettori dell'Università e ai Direttori di Istituti di istruzione universitaria nella quale, posta la necessità di conversare, leggere e scrivere in una delle lingue straniere di maggiore impiego nell'area comunitaria e comunque internazionale, veniva proposta l'adozione dell'insegnamento delle lingue e della conversazione in lingua straniera per tutti i corsi di studi.

¹¹ Art. 1. Si prevedeva, altresì, che la domanda di iscrizione fosse presentata al provveditore agli studi con il compito di individuare, possibilmente nell'ambito del distretto in cui è domiciliato l'alunno, la scuola più idonea per struttura e disponibilità a garantire il migliore inserimento.

Osservatorio sulle fonti

giuntamente a quello delle materie obbligatorie comprese nel piano di studi¹². Al necessario aggiornamento dei docenti adibiti alle attività di sostegno e/o di integrazione richiamate era dedicato un mero rinvio ad apposite iniziative ministeriali.

La lacuna normativa riguardante gli studenti figli di lavoratori provenienti da Paesi non dell'area comunitaria veniva colmata con la l. 30 dicembre 1986, n. 943¹³, la quale all'art. 9, c. 5 prevedeva che *«analogamente a quanto disposto per i figli dei lavoratori comunitari e per i figli degli emigrati italiani che tornano in Italia, sono attuati specifici insegnamenti integrativi, nella lingua e cultura di origine»*. Più specificamente, poi, la circolare ministeriale 8 settembre 1989, n. 301, *«Inserimento degli stranieri nella scuola dell'obbligo: promozione e coordinamento delle iniziative per l'esercizio del diritto allo studio»*, ha evidenziato la necessità di rilevare la specifica condizione linguistica e culturale di ogni alunno, distinguendo tra soggetti di recente e di remota immigrazione¹⁴, estendendo agli studenti extracomunitari quanto previsto dal d.P.R. n. 722 in tema d'iscrizione¹⁵ e di assegnazione nelle classi¹⁶. In caso poi di presenza nella stessa classe di alunni appartenenti a diversa etnia, la circolare prevedeva l'integrazione della programmazione didattica generale con progetti specifici finalizzati a realizzare percorsi individuali di apprendimento, sulla base delle condizioni di partenza e degli obiettivi ragionevolmente raggiungibili da ciascun alunno¹⁷.

3. ... a quella "interculturale"

¹² Ai sensi dell'art. 2, peraltro, *«[a]lle riunioni del consiglio di classe e di interclasse, può partecipare, qualora non faccia più parte del consiglio stesso, un rappresentante dei genitori degli alunni medesimi»*.

¹³ *«Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine»*.

¹⁴ La circolare in via preliminare rilevava le difficili condizioni in cui la scuola si trovava a dover operare, tra cui innanzitutto la pluralità delle etnie che connotano il flusso migratorio, le difficoltà di reperimento degli immigrati non in regola con l'obbligo scolastico, la carenza o, per alcune etnie, l'assenza di personale docente in grado di comunicare nella lingua materna degli immigrati e di facilitare loro l'acquisizione della lingua italiana.

¹⁵ L'iscrizione, cioè, alla classe successiva a quella frequentata con esito positivo nel Paese di provenienza, previo raffronto della struttura del sistema scolastico obbligatorio italiano con quello frequentato.

¹⁶ Più specificamente, in presenza di più alunni immigrati da uno stesso Paese e con analogo livello culturale, la circolare sottolineava, fermo restando il limite massimo delle quattro/cinque unità, la proficuità sotto il profilo didattico dell'inserimento in una medesima classe. Peraltro, la circolare poneva l'attenzione sull'opportunità che gli organi collegiali competenti, previa valutazione di specifiche esigenze e situazioni, indicassero le soluzioni comunque più opportune, avendo cura di promuovere la partecipazione degli alunni alle attività globali della classe, per evitare forme di isolamento.

¹⁷ La circolare sottolineava la necessità che gli alunni appartenenti ad altre etnie, specie se di recente immigrazione, trovassero stimoli comunicativi dall'intervento di coetanei immigrati in possesso di qualche consuetudine con la lingua italiana, dalla partecipazione di adulti in grado di comunicare in lingua italiana e nell'altra lingua.

Osservatorio sulle fonti

Così delineati gli iniziali interventi normativi nella materia *de qua*, a partire dai primi anni novanta comincia ad emergere un nuovo approccio al tema dell'integrazione linguistica degli studenti stranieri, in termini cioè di *educazione interculturale* quale condizione strutturale della società multiculturale¹⁸. All'interno di quest'ultima, infatti, il compito educativo «assume il carattere specifico di mediazione fra le diverse culture di cui sono portatori gli alunni: mediazione non riduttiva degli apporti culturali diversi, bensì animatrice di un continuo, produttivo confronto fra differenti modelli». In questo contesto, la diversità culturale agisce come una risorsa per la crescita della società e l'obiettivo della formazione è la promozione della capacità di convivenza costruttiva in un tessuto culturale e sociale multiforme. L'educazione "interculturale" «comporta non solo l'accettazione ed il rispetto del diverso, ma anche il riconoscimento della sua identità culturale, nella quotidiana ricerca di dialogo, di comprensione e di collaborazione, in una prospettiva di reciproco arricchimento»; il processo di acculturazione che essa attiva è volto a valorizzare le diverse culture di appartenenza nella misura in cui i modelli della cultura occidentale «non possono essere ritenuti come valori paradigmatici e perciò non debbono essere proposti agli alunni come fattori di conformizzazione»¹⁹.

In altri termini, l'educazione "interculturale" prescinde dalla presenza concreta di alunni stranieri nelle scuole e «tende a prevenire il formarsi di stereotipi e pregiudizi nei confronti di persone e culture ed a superare ogni forma di visione etnocentrica, realizzando un'azione educativa che sostanzia i diritti umani attraverso la comprensione e la cooperazione fra i popoli nella comune aspirazione allo sviluppo e alla pace»²⁰.

Vengono così emanate tre circolari: 26 luglio 1990, n. 205, «*La scuola dell'obbligo e gli alunni stranieri. L'educazione interculturale*»; 28 aprile 1992, n. 122, «*Pronuncia del Consiglio nazionale della P.I. sulla educazione interculturale nella scuola*», 2 marzo 1994, n. 73, «*Dialogo interculturale e convivenza democratica: l'impegno progettuale della scuola*».

L'adesione ad un sistema educativo di tipo interculturale è confermata poi nella prima legge formale che si occupa del tema in argomento: la legge 6 marzo 1998, n. 40, «*Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*». L'art. 36 in essa contenuto – oltre a riconoscere dignità legislativa agli strumenti già previ-

¹⁸ Sulla intercultura v., almeno, F. GOBBO, *Pedagogia interculturale. Il progetto educativo nelle società complesse.*, Roma, Carocci, 2000; F. CAMBI, *Intercultura: fondamenti pedagogici.*, Roma, Carocci, 2001; F. PINTO MINERVA, *L'intercultura* Bari, Laterza, 2002; U. BERNARDI, *Cultura e integrazione. Uniti dalle diversità.*, Milano, Franco Angeli, 2004; S. CURCI, A. NANNI, *Buone pratiche per fare intercultura*, Milano, EMI, 2005; P. D'IGNAZI, *Educazione e comunicazione interculturale*, Roma, Carocci, 2005; G. MILAN, *Comprendere e costruire l'intercultura*, Lecce, Pensa, 2007; B. CACCO, *L'intercultura. Riflessioni e buone pratiche.*, Milano, Franco Angeli, 2008; D. DEMETRIO, G. FAVARO, *Didattica interculturale. Nuovi sguardi, competenze, percorsi.*, Milano, Franco Angeli, 2008.

¹⁹ Così circolare ministeriale 26 luglio 1990, n. 205.

²⁰ Ancora c.m. n. 205/1990.

Osservatorio sulle fonti

sti nelle numerose circolari ministeriali sino ad allora emanate e ad estendere ai minori stranieri presenti sul territorio nazionale l'applicazione di tutte le disposizioni in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica, comprese quelle riguardanti l'adempimento dell'obbligo scolastico – precisa al c. 3 che «[l]a comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza; a tale fine promuove e favorisce iniziative volte alla accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni». Di un certo rilievo è peraltro l'emersione della necessità di una programmazione territoriale integrata degli interventi, da realizzare sulla base della rilevazione dei bisogni locali, anche in convenzione con associazioni di stranieri, con rappresentanze diplomatiche o consolari dei Paesi di appartenenza, con organizzazioni di volontariato²¹.

Il d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 «*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*», emanato sulla base della delega contenuta nella richiamata legge n. 40, con riguardo alla materia in argomento si limita a riproporre testualmente quanto già previsto dal citato art. 36, cui si limita ad aggiungere quanto già previsto dall'art. 9, c. 4 e 5, l. n. 943 del 1986 sulle iniziative regionali in ordine a programmi culturali, corsi e insegnamenti integrativi. La l. 30 luglio 2002, n. 189²², c.d. «Bossi-Fini», di modifica della normativa vigente in materia di immigrazione ed asilo, non è intervenuta sulle norme a garanzia del diritto all'istruzione degli stranieri.

La prospettiva interculturale pare senz'altro confermata nel regolamento di attuazione del testo unico richiamato: il d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394²³. Più in generale, il decreto, con riguardo all'iscrizione, ha previsto che i minori stranieri soggetti all'obbligo scolastico siano iscritti alla classe corrispondente all'età anagrafica, salvo che il collegio dei docenti deliberi l'iscrizione ad una classe diversa, tenendo conto dell'ordinamento e del corso di studi del Paese di provenienza, dell'accertamento di

²¹ Nell'ambito di tale programmazione, poi, le istituzioni scolastiche sono chiamate a promuovere iniziative volte a sostenere l'adempimento dell'obbligo scolastico, anche al fine di favorire l'inserimento nel mondo del lavoro. Il c. 5, in particolare, precisa che le istituzioni scolastiche «*nel quadro di una programmazione territoriale degli interventi, anche sulla base di convenzioni con le Regioni e gli enti locali, promuovono: a) l'accoglienza degli stranieri adulti regolarmente soggiornanti mediante l'attivazione di corsi di alfabetizzazione nelle scuole elementari e medie; b) la realizzazione di un'offerta culturale valida per gli stranieri adulti regolarmente soggiornanti che intendano conseguire il titolo di studio della scuola dell'obbligo; c) la predisposizione di percorsi integrativi degli studi sostenuti nel Paese di provenienza al fine del conseguimento del titolo dell'obbligo o del diploma di scuola secondaria superiore; d) la realizzazione ed attuazione di corsi di lingua italiana; e) la realizzazione di corsi di formazione, anche nel quadro di accordi di collaborazione internazionale in vigore per l'Italia*».

²² Recante «*Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*».

²³ «*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*». Cfr. art. 45 (*Iscrizione scolastica*).

Osservatorio sulle fonti

competenze, abilità e livelli di preparazione, del titolo di studio eventualmente posseduto; con riguardo alla ripartizione degli alunni stranieri nelle classi, che sia il collegio dei docenti a formulare proposte operative, fermo comunque restando che essa deve essere compiuta evitando in ogni caso la costituzione di classi in cui risulti predominante la presenza di alunni stranieri; con riguardo all'apprendimento, che il collegio dei docenti definisca il necessario adattamento dei programmi di insegnamento alla competenze dei singoli alunni, potendo adottare specifici interventi individualizzati o per gruppi di alunni per facilitare l'apprendimento della lingua italiana. Ancora al collegio dei docenti è demandata la formulazione di proposte in ordine ai criteri e alle modalità per la comunicazione tra la scuola e le famiglie degli alunni stranieri, anche eventualmente attraverso il coinvolgimento di mediatori culturali qualificati. In particolare, poi, il d.P.R. prevede che le istituzioni scolastiche organizzino iniziative di educazione "interculturale" e provvedano all'istituzione, presso gli organismi deputati all'istruzione e alla formazione in età adulta, di corsi di alfabetizzazione di scuola primaria e secondaria, di corsi di lingua italiana, di percorsi di studio finalizzati al conseguimento del titolo della scuola dell'obbligo, di corsi di studio per il conseguimento del diploma di qualifica o del diploma di scuola secondaria superiore, di corsi di istruzione e formazione del personale e tutte le altre iniziative di studio previste dall'ordinamento vigente²⁴. Al Ministro della pubblica istruzione, nell'emanazione della direttiva sulla formazione per l'aggiornamento in servizio del personale ispettivo, direttivo e docente, è demandato il compito di disporre l'attivazione di progetti nazionali e locali sul tema dell'educazione interculturale, i quali tengano conto delle specifiche realtà nelle quali vivono le istituzioni scolastiche e le comunità degli stranieri, al fine di favorire la loro migliore integrazione nella comunità locale²⁵.

La normativa appena richiamata si apprezza, peraltro, in combinato disposto con quella avente ad oggetto l'ordinamento scolastico ed in particolare con il d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275²⁶ e la l. 28 marzo 2003, n. 53²⁷, tra gli obiettivi dei quali emerge senz'altro l'attenzione ai singoli allievi attraverso la personalizzazione dei piani di studio e la realizzazione di percorsi educativi e didattici appropriati per ogni studente²⁸.

4. Gli sviluppi più recenti: l'italiano "lingua seconda", la programmazione territoriale delle iscrizioni, l'istituzione dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'intercultura

²⁴ Art. 45, c. 7.

²⁵ Art. 45, c. 8.

²⁶ «Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche ai sensi dell'art. 21, della legge 15 marzo 1999, n. 59».

²⁷ «Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale».

²⁸ Cfr. art. 8, c. 1, lett. b), d.P.R. n. 275 e soprattutto art. 2, c. 2, lett. l), l. n. 53.

Osservatorio sulle fonti

A seguito dell'emanazione del testo unico sull'immigrazione e del relativo decreto di attuazione, il Ministero della pubblica istruzione ha continuato ad emanare circolari al fine di sensibilizzare e stimolare le istituzioni scolastiche alla tematica in oggetto.

In questo senso è il caso di ricordare la circolare 1 marzo 2006, n. 24, avente ad oggetto «*Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*», la quale, dopo aver puntualmente contestualizzato il fenomeno dell'immigrazione sotto il profilo fattuale e normativo, ha fornito indicazioni operative relative alla distribuzione degli alunni stranieri, all'insegnamento dell'italiano e degli altri apprendimenti linguistici, alla presenza di mediatori linguistici e culturali, alla formazione del personale scolastico ed ai sistemi di valutazione.

Merita poi di essere menzionata la circolare 15 marzo 2007, n. 28, la quale, con riguardo all'esame di Stato conclusivo del primo ciclo di istruzione nelle scuole statali e paritarie degli alunni con cittadinanza non italiana, ha precisato che, pur nella inderogabilità dell'effettuazione di tutte le prove scritte previste per l'esame di Stato e del colloquio pluridisciplinare, le commissioni sono chiamate a considerare la particolare situazione di tali alunni stranieri e procedere ad una opportuna valutazione dei livelli di apprendimento conseguiti, tenendo conto delle potenzialità formative e della complessiva maturazione raggiunta.

Degno di nota è ancora il documento di indirizzo diffuso dal Ministero nell'ottobre del 2007 su *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*²⁹. Esso, richiamati i principi che hanno ispirato le pratiche realizzate sino ad allora dalle istituzioni scolastiche³⁰, elenca le linee di azione che caratterizzano il modello di integrazione interculturale della scuola italiana tra cui un notevole rilievo assume l'acquisizione e l'apprendimento dell'*italiano* come *seconda lingua*. Tale azione è suddivisa in un'attività organizzativa ed in una glottodidattica: la prima mira a individuare modelli, definire i ruoli dei facilitatori linguistici, prevedere strumenti di stimolo alla creazione di reti di scuole e di loro finanziamento, elaborare materiali e strumenti ed erogare risorse da destinare sia alla pubblicazione e diffusione di materiali di riferimento per gli insegnanti sia all'acquisto di materiali di Ital2 per le scuole e gli alunni stranieri; la seconda riguarda (a) la definizione di un modello di competenza comunicativa di italiano di base (ItalBase), (b) l'individuazione dei problemi dell'italiano per lo studio (ItalStudio), (c) la definizione dei diversi livelli di competenza di ItalBase che tengano conto del quadro comune europeo di riferimento per le lingue e del livello di ItalStudio per progettare interventi mirati, (d) l'elaborazione e la diffusione di modelli operativi sia per le attività in classe sia per quelle in Laboratorio Ital2, (e) la formazione di docenti di riferimento

²⁹ Reperibile alla seguente pagina [web](http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/istruzione/intercultura-normativa)
<http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/istruzione/intercultura-normativa>.

³⁰ Quali l'universalismo, la scuola comune, la centralità della persona in relazione con l'altro e l'intercultura.

Osservatorio sulle fonti

per le singole scuole e la sensibilizzazione di tutti i docenti sui problemi della facilitazione nella comprensione dell'italiano³¹.

Sulla distribuzione degli alunni con cittadinanza non italiana tra le scuole e, quindi, nelle classi notevole rilevanza riveste la circolare 8 gennaio 2010, n. 2, recante «*Indicazioni e raccomandazioni per l'integrazione di alunni con cittadinanza non italiana*». Questa, infatti, sottolinea la necessità di programmare il flusso delle iscrizioni con azioni concertate e attivate territorialmente con l'ente locale e la Prefettura e gestite in modo strategico dagli uffici scolastici regionali, fissando limiti massimi di presenza nelle singole classi di studenti stranieri con ridotta conoscenza della lingua italiana. In questo senso, posta un'equilibrata distribuzione degli allievi con cittadinanza non italiana tra istituti che insistono sullo stesso territorio, è fissato al 30% del totale degli iscritti il numero massimo di alunni con cittadinanza non italiana in ciascuna classe. Di tale limite il Ministero comunque sottolinea sin da subito la flessibilità posta la necessaria interdipendenza con le dimensioni del centro urbano di riferimento, con la consistenza del fenomeno migratorio e con la tipologia di intese e convenzioni realizzate con le istituzioni pubbliche o private operanti sul territorio. Al direttore generale dell'ufficio scolastico regionale, infatti, è consentito derogare motivatamente al limite in presenza di alunni stranieri nati in Italia che abbiano un'adeguata competenza della lingua italiana, di risorse professionali e strutture di supporto in grado di sostenere fattivamente il processo di apprendimento degli alunni stranieri, di consolidate esperienze attivate da singole istituzioni scolastiche che abbiano negli anni precedenti ottenuto risultati positivi, di ragioni di continuità didattica di classi già composte nell'anno precedente, di stati di necessità provocati dall'oggettiva assenza di soluzioni alternative.

Recentemente il Ministero ha emanato con circolare 19 febbraio 2014, n. 4233 delle (nuove) *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri* le quali si distinguono, oltre che per una minuziosa diversificazione delle tipologie di studenti stranieri³², per l'attivazione di meccanismi idonei a facilitare la procedura di iscrizione *on line*³³ e per la formazione in ingresso ed in servizio del personale scolastico. Più specificamente, poi, le Linee guida suddividono in tre fasi l'insegnamento dell'italiano come lingua seconda: la fase *iniziale* dell'apprendimento dell'italiano

³¹ Le altre linee di azione sono le pratiche di accoglienza e di inserimento nella scuola, la valorizzazione del plurilinguismo, la relazione con le famiglie straniere e l'orientamento, le relazioni a scuola e nel tempo extrascolastico, gli interventi sulle discriminazioni e sui pregiudizi, le prospettive interculturali nei saperi e nelle competenze, l'autonomia e le reti tra le istituzioni scolastiche, società civile e territorio, il ruolo dei dirigenti scolastici, dei docenti e del personale non docente.

³² Si distinguono, infatti, alunni con cittadinanza non italiana, alunni con ambiente familiare non italofono, minori non accompagnati, alunni figli di coppie miste, alunni arrivati per adozione internazionale, alunni rom, sinti e caminanti, studenti universitari con cittadinanza straniera.

³³ Quali, ad esempio, la traduzione in inglese di tutte le informazioni utili per la compilazione delle domande di iscrizione, la possibilità di usufruire del collegamento ad *internet* delle stesse scuole per procedere alle iscrizioni, l'iscrizione da parte della scuola del minore straniero con famiglia in posizione di irregolarità e quindi sprovvisto di codice fiscale.

Osservatorio sulle fonti

L2 per comunicare, nella quale gli obiettivi principali sono lo sviluppo della capacità di ascolto e di comprensione dei messaggi orali, il consolidamento delle capacità di lettura/scrittura, l'acquisizione del lessico fondamentale della lingua italiana e delle strutture grammaticali di base; la fase *ponte* di accesso all'italiano dello studio, nella quale «*l'allievo non italofono impara l'italiano per studiare, ma impara l'italiano anche studiando*»³⁴; la fase degli apprendimenti comuni, nella quale i docenti sono chiamati a cogliere le permanenti difficoltà e ad intervenire su di esse.

Da ultimo, con decreto ministeriale 5 settembre 2014 è stato istituito l'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'interculturale. L'Osservatorio svolge compiti consultivi e propositivi sulle politiche scolastiche dell'integrazione interculturale e sulla loro attuazione, con particolare riferimento al monitoraggio del processo di integrazione scolastica degli alunni stranieri, agli accordi interistituzionali per la presa in carico del progetto globale di vita e di integrazione degli alunni stranieri attraverso misure in sostegno della continuità educativa e dell'orientamento scolastico e professionale, alla sperimentazione e innovazione metodologica didattica e disciplinare. In tali materie, inoltre, l'Osservatorio esprime pareri e formula proposte su iniziative normative e amministrative di competenza del MIUR.

5. Il ruolo delle Regioni

Nel processo di integrazione linguistica degli studenti stranieri le Regioni hanno senz'altro ricoperto un ruolo di primo piano in quanto chiamate a realizzare concretamente le iniziative a favore dell'inserimento scolastico.

In un primo momento, in vigenza, cioè, della precedente formulazione dell'art. 117 Cost., le autonomie regionali sono intervenute nella materia *de qua* legiferando in materia di *beneficienza pubblica e assistenza scolastica*³⁵ ed in attuazione della richiamata l. n. 943 del 1986 la quale all'art. 9 prevedeva al c. 2 che «*[a]l fine di favorire l'integrazione nella comunità italiana dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie, le regioni promuovono appositi corsi di lingua e cultura italiana. Le regio-*

³⁴ Cfr. punto 6.2. lett. b) della circolare.

³⁵ Le materie *beneficienza pubblica e assistenza scolastica* sono poi confluite nel settore organico dei *servizi sociali* con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. Ai sensi dell'art. 22 (*Beneficienza pubblica*) di quest'ultimo «*[l]e funzioni amministrative relative alla materia "beneficienza pubblica" concernono tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore dei singoli, o di gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza a categorie determinate, escluse soltanto le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale*». L'art. 42 (*Assistenza scolastica*), poi, ha previsto che «*[l]e funzioni amministrative relative alla materia "assistenza scolastica" concernono tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, lo assolvimento dell'obbligo scolastico nonché, per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi...*».

Osservatorio sulle fonti

ni favoriscono inoltre la partecipazione dei lavoratori extracomunitari a corsi di formazione e di inserimento al lavoro» e al c. 4 che «[l]e regioni, anche attraverso altri enti locali, promuovono programmi culturali per i diversi gruppi nazionali, su proposta della consulta [per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie], che provvede a segnalare annualmente le iniziative idonee a raggiungere tali scopi, anche mediante corsi effettuati presso le scuole superiori o istituti universitari».

All'interno di tale ambito competenziale, sul finire degli anni ottanta (soltanto) alcune Regioni³⁶ iniziavano ad occuparsi della materia di cui in argomento con l'emanazione di leggi aventi più genericamente ad oggetto la disciplina degli interventi regionali nel settore dell'immigrazione³⁷.

Tali interventi legislativi – soltanto alcuni dei quali si caratterizzano per l'introduzione di programmi annuali o pluriennali contenenti le azioni da realizzare in favore degli immigrati presenti sul territorio regionale di riferimento³⁸ –, per quanto in questa sede maggiormente interessa, hanno previsto pressoché costantemente l'attivazione di corsi di lingua italiana e la realizzazione di iniziative culturali per l'inserimento scolastico dei figli dei lavoratori migranti, non sempre accostate ad attività volte alla conservazione del patrimonio linguistico-culturale della terra d'origine³⁹.

Per un contenuto generalissimo si distingueva la legge valdostana la quale, all'art. 1 (*Finalità*), si limitava a prevedere che la Regione «finanzia i Comuni, i loro consorzi e le Comunità montane che [...] promuovono servizi di accoglienza di primo e secondo livello, di orientamento, di informazione e di integrazione culturale a favore

³⁶ In particolare, l.r. Lombardia 4 luglio 1988, n. 38, «Interventi a tutela degli immigrati extracomunitari in Lombardia e delle loro famiglie»; l.r. Piemonte 8 novembre 1989, n. 64, «Interventi regionali a favore degli immigrati extra-comunitari residenti in Piemonte»; l.r. Veneto 30 gennaio 1990, n. 9, «Interventi nel settore dell'immigrazione»; l.r. Umbria 10 aprile 1990, n. 18, «Interventi a favore degli immigrati extracomunitari»; l.p. Trento 2 maggio 1990, n. 13, «Interventi nel settore dell'immigrazione straniera extracomunitaria»; l.r. Sardegna 24 dicembre 1990, n. 46, «Norme di tutela di promozione delle condizioni di vita dei lavoratori extracomunitari in Sardegna»; l.r. Calabria 9 aprile 1990, n. 17, «Interventi regionali nel settore della emigrazione e della immigrazione»; l.r. Valle d'Aosta 29 dicembre 1995, n. 51, «Interventi per la promozione di servizi a favore di cittadini extracomunitari»; l.r. Basilicata 13 aprile 1996, n. 21, «Interventi a sostegno dei lavoratori extracomunitari in Basilicata ed istituzione della Commissione».

³⁷ Sul ruolo delle Regioni sui diritti dei migranti, v. L. RONCHETTI (a cura), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2012; per quanto in questa sede maggiormente interessa, all'interno del volume v., C.F. FERRAJOLI, *Il diritto all'istruzione dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, p. 211 ss.

³⁸ Introducono un piano annuale degli interventi la l.r. Lombardia, art. 2, c. 1; l.r. Piemonte, art. 3; l.r. Sardegna, art. 7; l.r. Calabria, art. 4. Un piano triennale è, invece, introdotto dalla l.r. Veneto, all'art. 3, c. 1 e dalla l.r. Umbria, art. 7.

³⁹ Ad un tipo di formazione effettivamente *biculturale* erano informate la l.r. Lombardia, art. 2, c. 2, lett. c), d), f); l.r. Piemonte, art. 16; l.r. Umbria, artt. 1, 4, c. 1, 14, c. 1, lett. b), c) e d); l.r. Sardegna, art. 6, c. 1, lett. b); l.r. Calabria, artt. 1, c. 1, lett. b), 5, c. 1, lett. g) e h), 14; l.r. Basilicata, artt. 2, c. 1, lett. c), 13.

Osservatorio sulle fonti

dei cittadini extracomunitari, allo scopo di garantire agli stessi il superamento delle difficoltà che ostacolano il loro inserimento nella vita sociale e nelle attività produttive locali».

In un secondo momento, successivamente alla modifica del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, intervenendo nella materia *immigrazione* in ambiti diversi da quello delle condizioni di ingresso e soggiorno dello straniero sul territorio di competenza esclusiva statale⁴⁰, il novero delle Regioni che ha legiferato nella materia *de qua* si è notevolmente ampliato⁴¹, benché le Regioni già dotate di una legge di settore non siano intervenute integralmente *ex novo*.

Con riguardo al tema in oggetto, le previsioni legislative recentemente emanate si caratterizzano per l'adesione ad un sistema di programmazione e pianificazione delle iniziative e per il costante riferimento all'«interculturalità» quale principio ispiratore degli interventi.

Risultano, al momento in cui si scrive, sprovviste di una legge regionale di settore sull'immigrazione il Friuli Venezia Giulia, il Molise, la provincia autonoma di Bolzano, la Sicilia.

6. Le prospettive de iure condendo

⁴⁰ Sulla potestà legislativa regionale in materia immigrazione dopo la l.c. 18 ottobre 2001, n. 3, v. almeno P. PASSAGLIA, «Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari: la Corte costituzionale precisa i termini del riparto di competenza (...e torna sulla portata delle enunciazioni di principio contenute negli statuti), in *Foro it.*, 2006, I, 351; D. STRAZZARI, *Riparto di competenze tra Stato e Regioni: alla ricerca del confine perduto?*, in *Le Regioni*, 2006, p. 1036 ss.; G. BASCHERINI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione al tempo del "pacchetto sicurezza". Osservazioni a margine delle sentenze 269 e 299 del 2010*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 3901 ss.; L. RONCHETTI, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, in *AIC* 3/2011; C. SALAZAR, *Leggi regionali sui "diritti degli immigrati", Corte costituzionale e "vertigine della lista": considerazioni su alcune recenti questioni di costituzionalità proposte dal Governo in via principale*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 392 ss.; A. RUGGERI, C. SALAZAR, «Ombre e nebbia» nel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V, in M. REVENGA SANCHEZ (a cura di), *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, Valencia, Tirant lo blanch, 2005, p. 309 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in *Le Regioni*, 2011, p. 1086 ss.; ID., *Dai diritti sociali alla cittadinanza.*, cit., p. 54 ss.

⁴¹ In particolare, l.r. Emilia Romagna 24 marzo 2004, n. 5, «Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2»; l.r. Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 46, «Interventi a sostegno degli stranieri immigrati»; l.r. Liguria 20 febbraio 2007, n. 7, «Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati»; l.r. Lazio 14 luglio 2008, n. 10, «Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati»; l.r. Marche 26 maggio 2009, n. 13, «Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati»; l.r. Toscana 9 giugno 2009, n. 29, «Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana»; l.r. Puglia 4 dicembre 2009, n. 32, «Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia»; l.r. Campania 8 febbraio 2010, n. 6, «Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania».

Osservatorio sulle fonti

Rinviando a quanto si dirà innanzi in relazione ai tentativi di istituire classi-ponte o classi per l'inserimento scolastico, risultano pendenti alcuni disegni di legge di cui pare opportuno fare menzione ed in particolare gli atti n. 954⁴² e n. 385⁴³ della Camera dei deputati⁴⁴ e n. 1644⁴⁵ del Senato della Repubblica.

Per quanto riguarda i primi, l'atto A.C. n. 954 si distingue per contenuto e finalità più generali del tema che ci occupa. Esso, infatti, dopo aver qualificato quali condotte discriminatorie l'emarginazione e l'esclusione dalla vita sociale della classe attraverso atti e parole che non favoriscono l'inclusione e la socializzazione, nonché la predisposizione di barriere architettoniche, linguistiche e culturali, istituisce presso il MIUR un *Fondo per l'integrazione delle minoranze nella scuola* con cui promuovere «l'inserimento e il successo scolastico di tutti i bambini e gli adolescenti creando allo stesso tempo spazi di coesistenza educativa, mettendo in grado tutto il personale della scuola, in particolare i docenti, di far ricorso a nuovi strumenti professionali e di apprendere, attraverso un'adeguata formazione, modalità metodologiche e comunicative che tengono conto di tutte le diversità presenti nelle classi»⁴⁶. L'atto A.C. n. 385, rivolgendosi agli stranieri di età superiore a sedici anni⁴⁷, non si estenderebbe alla materia di cui in argomento e tuttavia si segnala per almeno un paio di previsioni. La proposta di legge, infatti – nel prevedere che sia il MIUR, di concerto con il Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 d.lgs. 28 agosto 1987, n. 281, a disciplinare con proprio decreto l'organizzazione dei corsi di lingua e di cultura italiana –, in primo luogo, garantisce allo straniero che ha acquisito una conoscenza della lingua e della cultura italiana certificata a livello A2 l'abbreviazione dei tempi per il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo⁴⁸; in secondo luogo, istituisce il *Fondo nazionale per l'inserimento e l'integrazione degli immigrati*, finanziato con il concorso di risorse pubbliche con il concorso di risorse private.

⁴² Recante «Disposizioni per la prevenzione delle discriminazioni e per l'integrazione degli alunni nella scuola dell'obbligo». È stato presentato il 15 maggio 2013.

⁴³ Recante «Norme per la promozione di un programma di apprendimento della lingua e della cultura italiana per gli immigrati». È stato presentato il 21 marzo 2013.

⁴⁴ Pendente alla Camera dei deputati parrebbe anche l'Atto n. 554, «Norme per la promozione di un programma di apprendimento della lingua e della cultura italiane per gli immigrati», proposto il 26 marzo 2013 dall'allora Ministro per l'integrazione, Cecile Kyenge. Il testo di tale proposta di legge non risulta disponibile sul sito *web* della Camera. Pare il caso di rilevare, però, che il titolo del d.d.l. n. 554 è il medesimo del d.d.l. n. 385.

⁴⁵ Recante «Istituzione della classe di concorso per l'insegnamento dell'Italiano Lingua seconda/Lingua straniera». È stato presentato il 21 ottobre 2014.

⁴⁶ Con una dotazione di 3 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2013.

⁴⁷ Più specificamente allo straniero di età superiore a sedici anni che fa ingresso per la prima volta nel territorio italiano dopo la data di entrata in vigore dell'approvanda legge e che presenta richiesta di rilascio del permesso di soggiorno, ai sensi dell'art. 5 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

⁴⁸ Anticipandolo a tre anni rispetto ai cinque anni previsti.

Osservatorio sulle fonti

L'atto A.S. 1644 pone l'attenzione sull'inesistenza di una disciplina compiuta sul percorso formativo, sul reclutamento e, quindi, sulla carriera dei docenti abilitati all'insegnamento dell'italiano per stranieri ed in questo senso dispone che il MIUR provveda con proprio decreto all'istituzione di una nuova classe di concorso per l'insegnamento dell'italiano lingua seconda o dell'italiano lingua straniera.

Di sicura rilevanza, non soltanto perché già approvato dalla Camera dei deputati il 13 ottobre 2015, è il d.d.l. di iniziativa popolare A.S. n. 2092, «*Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza*», con il quale si introduce il c.d. *ius culturae*, il diritto cioè ad acquisire la cittadinanza italiana in caso di frequenza di un ciclo scolastico per almeno cinque anni ovvero di percorsi di istruzione e formazione triennale o quadriennale idonei al conseguimento di una qualifica professionale⁴⁹.

7. In particolare, i tentativi di istituire le c.d. "classi-ponte" o per l'inserimento scolastico

Con riguardo alla formazione delle classi e quindi alla distribuzione dei minori stranieri in queste ultime, la circolare ministeriale n. 2 del 2010 ha – come visto – indicato il limite (derogabile) del 30% del totale degli alunni. Tale indicazione ha trovato conferma nelle Linee guida emanate nel febbraio del 2014.

Può essere, tuttavia, il caso di porre l'attenzione sui ripetuti tentativi di istituire *ex lege* le c.d. "classi-ponte", composte di soli alunni stranieri, aventi il dichiarato obiettivo – come si legge nelle relative relazioni di accompagnamento – di conseguire un *reale* inserimento scolastico attraverso il canale dell'integrazione ed al contempo di garantire ai cittadini italiani il diritto ad una scuola "di qualità" fondata sulla cultura nazionale e locale. Tali raggruppamenti consentirebbero agli studenti stranieri con scarso o inesistente livello di alfabetizzazione della lingua italiana di frequentare corsi di apprendimento preparatori e propedeutici all'ingresso nelle classi definitive.

In questo senso, nella Legislatura in corso si segnalano il d.d.l. A.S. n. 1065, «*Istituzione delle classi-ponte per l'alfabetizzazione nella lingua italiana e l'integrazione*

⁴⁹ In particolare, l'art. 1, c. 1 prevede che all'art. 4 l. 5 febbraio 1992, n. 91, dopo il c. 2 sono aggiunti i seguenti: «*2-bis. Il minore straniero nato in Italia o che vi ha fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età che, ai sensi della normativa vigente, ha frequentato regolarmente, nel territorio nazionale, per almeno cinque anni, uno o più cicli presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale idonei al conseguimento di una qualifica professionale, acquista la cittadinanza italiana. Nel caso in cui la frequenza riguardi il corso di istruzione primaria, è altresì necessaria la conclusione positiva del corso medesimo. La cittadinanza si acquista a seguito di una dichiarazione di volontà in tal senso espressa, entro il compimento della maggiore età dell'interessato, da un genitore legalmente residente in Italia o da chi esercita la responsabilità genitoriale, all'ufficiale dello stato civile del comune di residenza, da annotare nel registro dello stato civile. Entro due anni dal raggiungimento della maggiore età, l'interessato può rinunciare alla cittadinanza italiana se in possesso di altra cittadinanza*».

Osservatorio sulle fonti

*sociale degli studenti stranieri che non conoscono la lingua italiana*⁵⁰ e il d.d.l. A.C. n. 416, «Istituzione delle classi per l'inserimento scolastico destinate all'alfabetizzazione nella lingua italiana e all'integrazione sociale degli studenti stranieri che non conoscono la lingua italiana».

Il primo disegno di legge, pendente al momento in cui si scrive, prevede l'istituzione, presso le singole istituzioni scolastiche ovvero in rete tra istituti limitrofi, di classi-ponte per la scuola primaria e secondaria di primo grado composte, in deroga a quanto previsto dalle norme vigenti in materia di criteri per la formazione delle classi, da un numero minimo di cinque e da un numero massimo di venti studenti⁵¹. A tal fine, dovrebbero convergere la dotazione aggiuntiva di insegnanti opportunamente formati nella didattica di «italiano lingua 2»; il costante monitoraggio delle classi-ponte da parte degli organi collegiali con cadenza quadrimestrale; il reperimento di strumenti, anche tecnologici, per attuare percorsi didattici personalizzati, in relazione alle diverse situazioni soggettive degli studenti; la promozione di percorsi di valorizzazione della cultura del Paese di accoglienza; l'allestimento di un archivio di materiali didattici a disposizione degli insegnanti; la collaborazione tra la scuola, la famiglia dello studente immigrato e le istituzioni locali; l'educazione alla cittadinanza; l'educazione alla legalità. In particolare, quanto alle attività didattiche, è prevista la frequenza di corsi e percorsi tra soli studenti stranieri⁵² e la (a dir poco) critica partecipazione ad attività educative con l'intera comunità scolastica⁵³. Al termine del corso annuale ed a seguito di una valutazione finale positiva, lo studente straniero è iscritto all'istituto scolastico nella scuola e nella classe definitive secondo i criteri stabiliti dall'art. 45 d.P.R. n. 394 del 1999.

⁵⁰ Il d.d.l. ripropone anche nel titolo il d.d.l. A.S. n. 1028 della XVI Legislatura. Nella precedente Legislatura si segnala anche il d.d.l. A.C. 1245, «Disposizioni in materia di accesso degli studenti stranieri alla scuola» il quale subordinava l'accesso di studenti stranieri alla scuola italiana al superamento di prove selettive finalizzate a valutare la conoscenza della lingua italiana e dei principi fondamentali delle discipline insegnate; il mancato superamento delle prove avrebbe determinato l'affidamento degli alunni a classi di inserimento temporaneo, con obbligo di frequenza per almeno 2 anni.

⁵¹ L'istituzione è prevista a livello provinciale, in relazione all'effettivo numero di alunni stranieri che non conoscono la lingua italiana presenti sul territorio.

⁵² Per gli studenti stranieri iscritti alla scuola primaria è prevista la frequenza della classe-ponte per un intero anno scolastico con un monte settimanale di venti o ventiquattro ore di lezione nel rispetto della scelta del tempo-scuola da parte delle famiglie; per quelli iscritti alla scuola secondaria di primo grado, è prevista la frequenza sì per un anno scolastico, ma per diciotto ore settimanali. Il programma scolastico è suddiviso in tre parti: un corso intensivo di lingua italiana, orale e scritta; percorsi monodisciplinari o interdisciplinari, per arricchire la comprensione e l'uso del lessico italiano relativo agli indicatori disciplinari di base, con un'attenzione particolare rivolta alla matematica; percorsi didattici di educazione alla legalità, alla cittadinanza e alla convivenza civile.

⁵³ Parte del monte ore, infatti, sarebbe da condividere con gli studenti non stranieri: le attività sportive, le attività ludiche, le attività espressive del disegno, del canto e della recitazione, dell'insegnamento della lingua inglese, dell'informatica e della religione cattolica, la frequenza alla mensa.

Osservatorio sulle fonti

Il secondo si distingue dal precedente soltanto per la qualificazione del raggruppamento in termini di “classi per l’inserimento scolastico” e per il più mite retroterra politico-culturale sotteso alla disposizione dedicata all’educazione alla cittadinanza⁵⁴. Esso è stato assorbito dal d.d.l. A.C. n. 2994 approvato definitivamente con l’emanazione della l. 13 luglio 2015, n. 107 «*Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*», la quale tuttavia nulla dispone sul punto.

Sull’istituzione di classi separate, a dire il vero, si è più volte pronunciata la Corte europea dei diritti dell’uomo rilevando in proposito la violazione dell’art. 14 Cedu (divieto di discriminazione) in combinato disposto con l’art. 2 del protocollo n. 1 (diritto all’istruzione). In una prima occasione la Grande Camera, con sentenza 13 novembre 2007 (*D.H. e altri c. Repubblica Ceca*) ha considerato discriminatoria, in quanto non giustificata da un ragionevole motivo, la collocazione di bambini Rom in scuole speciali per studenti con problemi di apprendimento a seguito di *test* psicologici preliminari, anche in presenza del consenso dei genitori da presumersi non correttamente informato a causa del basso grado di istruzione. Altrettanto discriminatoria, con sentenza 5 giugno 2008 (*Sampanis e altri c. Grecia*), è stata ritenuta la creazione di classi separate ed in edifici distinti senza previsione di un successivo accorpamento con le altre classi. In senso conforme si è espressa la Corte EDU, con sentenza 16 marzo 2010 (*Orsus e altri c. Croazia*), con riguardo all’inserimento di bambini Rom in classi separate in ragione della scarsa conoscenza della lingua croata: nel caso concreto la Corte ha ritenuto che tale misura – benché non di per sé contraria all’art. 2 del Protocollo 1 – debba essere accompagnata da adeguate garanzie per non qualificarsi come discriminatoria⁵⁵.

8. Considerazioni conclusive

Sulla base di quanto sino ad ora esposto, paiono imporsi alcune considerazioni conclusive.

⁵⁴ In questo senso, l’art. 7 (*Educazione alla legalità e alla cittadinanza*) d.d.l. 1065 prevede che le istituzioni scolastiche primarie e secondarie di primo grado debbano garantire come insegnamenti l’educazione alla legalità e alla responsabilità, attraverso un percorso all’interno di attività didattiche progettuali che prevedano anche la conoscenza diretta delle realtà fondamentali che presidono alle attività locali sociali, culturali, sanitarie delle istituzioni, anche militari, italiane; la comprensione dei diritti e doveri rispetto agli altri, della tolleranza, della lealtà, del rispetto della legge italiana; il sostegno alla vita democratica; il rispetto di tradizioni territoriali e regionali italiane, senza etnocentrismi; il rispetto per la diversità morale e della cultura religiosa italiana. Diversamente, secondo l’art. 7 (*Educazione alla cittadinanza*) del d.d.l. 416 gli insegnamenti da garantire riguardano l’educazione alla legalità e alla responsabilità; la comprensione dei diritti e doveri rispetto agli altri, della tolleranza, della lealtà, del rispetto della legge italiana; il sostegno alla vita democratica.

⁵⁵ Ad esempio attraverso la predisposizione di corsi specifici per l’apprendimento della lingua o di appositi *test*.

Osservatorio sulle fonti

In primo luogo, non può non rilevarsi come la tematica in oggetto sia stata sin da subito inquadrata in tutta la sua complessità, ponendo l'attenzione sulle ragioni storiche, geografiche ed economiche dei flussi migratori e sulla consapevolezza che l'integrazione (scolastica e) linguistica degli studenti stranieri costituisce fattore determinante per l'inserimento sotto il profilo lavorativo dei figli dei lavoratori immigrati e dei lavoratori immigrati stessi. Già nelle prime circolari ministeriali, infatti, era possibile rinvenire una spiccata sensibilità alla questione *de qua* accompagnata da un approccio pragmatico sicuramente adeguato ad un ambito quale quello in argomento: in questo senso, con apprezzabile prontezza sono state individuate le *iniziative* da intraprendere al fine di garantire effettività al diritto allo studio dei minori presenti sul territorio nazionale, ispirate inizialmente ad una più ordinaria prospettiva biculturale e soltanto in un secondo momento ad una raffinata visione interculturale.

Diversamente, in ombra sembrano essere rimasti gli *strumenti* per realizzare tali interventi e ciò senz'altro con riguardo a due aspetti strettamente connessi tra loro: il finanziamento delle attività e il reperimento di idoneo personale docente.

In un senso, difatti, se in un primo momento l'emanazione di circolari ministeriali ha reso non necessaria l'indicazione e l'individuazione delle risorse da destinare alla materia che occupa, in seguito le vicende legate al *Fondo nazionale per le politiche migratorie*, istituito con l'art. 43 della l. n. 40 del 1998⁵⁶, hanno ostacolato il consolidarsi di pratiche di lungo a causa del pressoché immediato assorbimento nel *Fondo per le politiche sociali* e della successiva e progressiva riduzione della dotazione complessiva di quest'ultimo. E tale tendenza pare certamente confermata dalla l. n. 107 del 2015, i cui timidi interventi in materia di integrazione linguistica dei minori stranieri devono essere realizzati sostanzialmente senza aggravio per la spesa pubblica⁵⁷.

In altro, la problematica relativa alla formazione e/o all'aggiornamento degli insegnanti, dapprima rinviata a successive circolari ministeriali, è stata poi di fatto costantemente elusa. In questa misura, a parere di chi scrive, è da accogliere favorevolmente la proposta di istituire una classe di concorso per l'insegnamento dell'italiano lingua seconda o dell'italiano lingua straniera. Gli insegnanti di italiano, in altri termini, dovrebbero essere formati e quindi aggiornati *anche*

⁵⁶ Poi confluito nell'art. 45 del testo unico sull'immigrazione.

⁵⁷ L'art. 1, c. 7, lett. r), infatti, prevede, che «[l]e istituzioni scolastiche, nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, individuano il fabbisogno di posti dell'organico dell'autonomia, in relazione all'offerta formativa che intendono realizzare, nel rispetto del monte orario degli insegnamenti e tenuto conto della quota di autonomia dei curricoli e degli spazi di flessibilità, nonché in riferimento a iniziative di potenziamento dell'offerta formativa e delle attività progettuali, per il raggiungimento degli obiettivi formativi individuati come prioritari tra i seguenti: r) alfabetizzazione e perfezionamento dell'italiano come lingua seconda attraverso corsi e laboratori per studenti di cittadinanza o di lingua non italiana, da organizzare anche in collaborazione con gli enti locali e il terzo settore, con l'apporto delle comunità di origine, delle famiglie e dei mediatori culturali».

Osservatorio sulle fonti

all'insegnamento dell'italiano per non italofoni: soltanto ciò, infatti, si ritiene possa garantire, quantomeno in teoria, la fruizione di personale ugualmente competente in tutti gli istituti scolastici. Più complessa, invece, appare l'ipotesi di una dotazione aggiuntiva di insegnanti formati nella didattica di italiano L2, la quale con ogni probabilità verrebbe utilizzata mediante l'attivazione di corsi per soli studenti stranieri in tal modo determinando inevitabili forme di discriminazione ed emarginazione.

In tale contesto, e concludendo, il rischio concreto è che a fare la differenza e quindi ad incidere sul livello di integrazione linguistica degli studenti stranieri siano le risorse stanziare a livello regionale e locale le quali, intimamente connesse (almeno) alla disponibilità di risorse, all'entità dei flussi migratori ed alla sensibilità politica degli amministratori, non possono che determinare profonde disuguaglianze sul territorio nazionale nel godimento di un diritto fondamentale quale quello all'istruzione.