

Osservatorio sulle fonti

LA LINGUA COME STRUMENTO DI INTEGRAZIONE SCOLASTICA DELLE NUOVE MINORANZE TRA PROSPETTIVE INTERNAZIONALI E DIRITTO INTERNO*

di Francesca Biondi Dal Monte **

«La divisione del genere umano in popoli e gruppi etnici e la diversità delle lingue e degli idiomi sono bensì fenomeni connessi l'un l'altro immediatamente, ma sono pure a loro volta correlati e subordinati ad un terzo fenomeno superiore: al prodursi della forza spirituale umana in forme sempre nuove e spesso più elevate» - Wilhelm von Humboldt¹.

SOMMARIO: 1. Nuove minoranze e fattore linguistico nella scuola. - 2. Lingua e istruzione nel diritto internazionale. - 3. (segue) Lingua e istruzione nelle fonti internazionali dedicate alle minoranze. - 4. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto di essere istruiti nella lingua scelta. - 5. (segue) La lingua come fattore di distinzione nell'accesso al sistema di istruzione. - 6. La lingua come fattore di inclusione ed esclusione nel sistema scolastico italiano. - 7. La lingua italiana e le lingue regionali e minoritarie tra Consiglio d'Europa e ordinamento italiano. - 8. Rilievi conclusivi e prospettive future.

1. Nuove minoranze e fattore linguistico nella scuola

La lingua costituisce uno dei principali fattori di integrazione in un nuovo contesto sociale. Come affermava Humboldt, l'uomo è sempre collegato ad un tutto, "alla nazione, al gruppo etnico cui appartiene, all'intero genere umano". La sua esistenza è connessa necessariamente al vivere in società, per cui la lingua - e l'uso del linguaggio - diviene condizione indispensabile per lo sviluppo spirituale della persona e, al contempo, strumento grazie al quale è possibile essere compresi in un determinato contesto sociale². Nella sua connessione con la storia di un popolo, la lingua diviene anche un carattere della sua identità, da preservare e tutelare nella fluidità delle sue evoluzioni.

Come noto, il fattore linguistico ha svolto un ruolo prioritario nella disciplina dettata dalla legge 15 dicembre 1999, n. 482, in tema di "minoranze linguistiche storiche"³, con

* 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 Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento di Pisa.

¹ Cfr. W. VON HUMBOLDT, *La diversità delle lingue*, III. ed., Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 9.

² Cfr. W. VON HUMBOLDT, *La diversità delle lingue*, cit., p. 29.

³ Per un approfondimento in tema di minoranze linguistiche, cfr. A. PIZZORUSSO, *Minoranze linguistiche*, in *Enc. Dir.*, XXVI, Milano, Giuffrè, 1976, p. 530-531; ID., *Art. 6*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1975, p. 296 ss; P. CARROZZA, *Minoranze linguistiche*, voce dell'Annuario 1984 delle Autonomie locali, Roma, Ediz. delle autonomie, 1983, p. 396 ss.; ID., *La tutela delle minoranze linguistiche in Italia. Problemi e prospettive*, in *Rivista de llengua i dret*, 7, 1986, p. 75 ss.; E. ROSSI, *Minoranze etnico - linguistiche (voce per un'enciclopedia)*, in *Archivio*

Osservatorio sulle fonti

la quale – in attuazione dell’articolo 6 della Costituzione – la Repubblica ha tutelato “la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l’occitano e il sardo”. Il fattore linguistico riveste un ruolo peculiare anche per le cosiddette “nuove minoranze”: espressione con la quale ci si riferisce alla minoranze legate ai flussi migratori che hanno contribuito a rendere multietnica e plurilingue la popolazione residente sul territorio nazionale⁴.

Si tratta di un versante non coperto dalle tutele disciplinate dalla citata legge del 1999, che fonda la tutela delle sole “minoranze linguistiche storiche” su alcuni elementi di base, quali la stanzialità e la consistenza numerica, che, come è stato evidenziato⁵, non sembrano adattabili alle nuove minoranze «spesso distribuite variamente sul territorio, del tutto sradicate dai rispettivi contesti sociali e culturali e nel migliore dei casi con un radicamento labile con un certo territorio»⁶. A ciò si aggiunga anche la considerazione che numerose sono le nazionalità straniere presenti sul territorio nazionale⁷, così come numerose sono le lingue parlate, ben 122⁸, con conseguenti complicazioni in termini di individuazione dei regimi di tutela dedicati.

Ciononostante i fenomeni migratori ripropongono alcuni dei problemi tipici legati alla tutela delle minoranze storiche – tutela e valorizzazione della lingua e cultura di origine; tutela antidiscriminatoria del gruppo minoritario – e sollecitano una riflessione sulla stessa nozione di “minoranza nazionale”.

giuridico, 1993, p. 263 ss.; S. BARTOLE, N. OLIVETTI RASON, L. PEGORARO (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, Cedam, 1998; V. PIERGIGLI, *Commento all’art. 6*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, UTET, 2006; A. GUAZZAROTI, *Commento all’art. 6*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. BARTOLE, R. BIN, Padova, Cedam, 2008; F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, II. ed, Padova, Cedam, 2011; S. BARTOLE, *La protezione delle minoranze nel diritto interno alla luce dei documenti internazionali in materia*, in ID., *Scritti scelti*, Napoli, Jovene, 2013, p. 647 ss.

⁴ La prospettiva delle “minoranze di immigrati” consente di affrontare le tematiche concernenti i flussi migratori in una dimensione non soltanto individuale, ma di gruppo, includendo sia le prime generazioni di migranti, sia i loro discendenti, talvolta nati e cresciuti in Italia; essa inoltre consente di dare maggiore risalto alla diversità culturale e linguistica di tali persone Sul punto, cfr. R. MEDDA-WINDISCHER, *Nuove minoranze. Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, Padova, Cedam, 2010, p. 67 ss.

⁵ Come chiarisce P. CARETTI, *Lingua e Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2, 2014, p. 7.

⁶ La legge n. 482 del 1999 incentra, infatti, la tutela delle minoranze linguistiche presenti in Italia sul principio della delimitazione del territorio in cui si applicano le specifiche disposizioni di salvaguardia, come chiarito anche da Corte cost. sent. 159/2009, concernente la legittimità costituzionale della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 dicembre 2007, n. 29 (Norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana). Per un commento cfr. S. BARTOLE, *Lingue minoritarie e potestà legislativa regionale*, in *Giur. Cost.*, 2009, p. 1764-1771.

⁷ In Italia sono presenti 196 comunità straniere. Il 45% dei cittadini di Stati non appartenenti all’UE proviene da cinque paesi: Marocco, Albania, Cina, Ucraina, Filippine, anche se non si può trascurare che la più rilevante comunità non italiana è quella romena. Al riguardo, cfr. *Rapporti Annuali sulle principali Comunità straniere presenti in Italia*, Italia Lavoro – Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, disponibili on line sul Portale: <http://www.integrazionemigranti.gov.it>.

⁸ Al riguardo cfr. M. VEDOVELLI, A. VILLARINI, *Le lingue straniere parlate in Italia*, in *Affari sociali internazionali*, 2013, n. 3-4, p. 15 ss.

Osservatorio sulle fonti

Al riguardo, come è stato evidenziato anche dalla Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, nel *Report on Non-Citizens and Minority Rights*⁹, non esiste a livello internazionale una definizione vincolante di minoranze nazionali¹⁰, per cui tale qualificazione potrebbe estendersi anche oltre la declinazione che l'ordinamento italiano ha fornito a tale categoria con la legge n. 482 del 1999. Del resto, seppur in altro settore, la stessa Corte costituzionale italiana ha confermato che “la speciale legislazione di «tutela delle minoranze linguistiche storiche» non esaurisce la disciplina sollecitata dalla notoria presenza di un assai più ricco e variegato pluralismo culturale e linguistico, che va sotto i termini di «lingue regionali ed idiomi locali»”¹¹. In questa direzione, si potrebbe dunque immaginare una tutela delle nuove minoranze distinta da quella delle minoranze linguistiche storiche, che tenga in considerazione le differenti esigenze delle minoranze linguistiche autoctone rispetto alle nuove minoranze, con riferimento in particolare all'esigenza delle sole ultime di apprendere la lingua nazionale come veicolo di integrazione sul territorio¹². Inoltre, tale disciplina potrebbe tutelare l'identità linguistica e cul-

⁹ Cfr. *Report on Non-citizens and Minority Rights*, Venice Commission, 69th plenary session (15-16 Dicembre 2006), ref. CDL-AD(2007)001-e, disponibile on line: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)001-e).

¹⁰ Con riferimento alle minoranze linguistiche, l'assenza di una definizione è stata ricondotta alla volontà degli Stati nazionali di conservare le proprie prerogative in tema di identificazione dei gruppi minoritari meritevoli di tutela, come rileva A. GUAZZAROTTI, *Art. 6*, cit., p. 55. Nell'ordinamento italiano si richiama la definizione proposta da A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 193, secondo la quale «per minoranze in senso giuridico si intende un gruppo sociale, posto in condizioni d'inferiorità nell'ambito della comunità statale, i cui membri, legati allo stato dal rapporto di cittadinanza (od eccezionalmente da quello di sudditanza, di stabile residenza, etc.), ricevono dall'ordinamento giuridico di esso un trattamento particolare diretto ad eliminare la situazione minoritaria ovvero ad istituzionalizzarla e disciplinarla nell'ambito dello stato stesso». Sulla controversa nozione di “minoranze linguistica”, con particolare riferimento alle fonti internazionali, cfr. L. CONDORELLI, D. RUSSO, *La tutela delle lingue minoritarie nel diritto internazionale*, in *Lingue e diritti. Lingua come fattore di integrazione politica e sociale. Minoranze storiche e nuove minoranze*, a cura di P. CARETTI, A. CARDONE, Firenze, Emmeci, 2014, p. 9.

¹¹ Sul punto, cfr. Corte cost. sent. 88/2011, concernente il giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 17 febbraio 2010, n. 5 (Valorizzazione dei dialetti di origine veneta parlati nella Regione Friuli-Venezia Giulia). Per un commento, cfr. A. ANZON DEMMIG, *La Corte apre a “nuove minoranze”?*, in *Rivista AIC*, 3, 2011.

¹² Sulle differenti esigenze delle minoranze linguistiche autoctone e delle nuove minoranze, cfr. P. CARETTI, A. CARDONE, *La legge n. 482 del 1999: problemi applicativi ed esigenze di riforma*, in *Lingue e diritti. Lingua come fattore di integrazione politica e sociale. Minoranze storiche e nuove minoranze*, cit., p. 108, che evidenziano come da un lato vi sia l'esigenza primaria delle minoranze autoctone e tradizionali di poter gestire, autonomamente come “gruppo”, i propri affari politici, culturali e sociali, dall'altro vi sia l'aspirazione delle nuove minoranze all'integrazione economica e sociale nella società ospitante, per cui – condivisibilmente – un'estensione delle garanzie della legge del 1999 alle nuove minoranze non sembra essere un utile strumento per risolvere le questioni legate alle nuove minoranze. Sulle connessioni tra richieste di integrazione sociale, linguistica e culturale e salvaguardia della specificità culturale, come due realtà della stessa medaglia, cfr. V. PIERGIGLI, *Le minoranze linguistiche storiche nell'ordinamento italiano: quale futuro di fronte alle politiche per l'immigrazione e l'internazionalizzazione?*, in *Federalismi*, 8, 2015, p. 22. Al riguardo si veda anche ID, *Integrazione linguistica e immigrazione. Approcci e tendenze nel diritto comparato europeo*, in *Federalismi.it*, 6.11.2013, p. 23, ove si richiamano a titolo di esempio, le esperienze della Catalogna in Spagna, delle Fiandre in Belgio e del Quebec in

turale delle nuove minoranze, pur non includendo alcuni diritti strettamente connessi alla presenza storica in un determinato contesto territoriale, come, ad esempio, il diritto alla toponomastica in lingua¹³.

L'opportunità/necessità di intervenire in tale materia sembra sollecitata dalla crescente presenza di tali gruppi minoritari sul territorio nazionale: presenza che ha assunto negli ultimi anni carattere sempre più strutturale nella composizione della popolazione residente sul territorio italiano. Al riguardo i dati disponibili sono piuttosto significativi¹⁴: si pensi ad esempio all'aumento dei soggiornanti di lungo periodo¹⁵, pari ad oltre la metà degli stranieri regolarmente presenti, ovvero ai dati sui permessi di soggiorno, dai quali emerge che i permessi per ricongiungimento familiare hanno ormai di gran lunga

Canada, evidenziando come il pluralismo – linguistico, culturale, etnico, religioso – sia «un valore consolidato negli stessi territori di immigrazione, al punto che differenti soluzioni sono immaginabili, all'interno dei confini di un medesimo stato, per gestire l'integrazione degli immigrati da paesi terzi, qualora sia riconosciuta la presenza di diverse lingue ufficiali a livello nazionale e/o regionale». Peraltro la condizione delle nuove minoranze va inquadrata alla luce delle problematiche concernenti la loro integrazione sul territorio, come chiaramente messo in luce da E. ROSSI, *Da cittadini vs. stranieri a regolari vs. irregolari. Considerazioni sull'evoluzione della disciplina giuridica dei non cittadini nell'ordinamento italiano*, in *Rivista dir. cost.*, 2010, p. 87 ss. Sulle problematiche concernenti l'apprendimento della lingua del Paese di immigrazione da parte dei migranti, anche nella prospettiva di un obbligo tradotto nella previsione dell'accordo di integrazione, di cui all'art. 4 del d.lgs. 286/1998, si veda M. RUSSO SPENA, V. CARBONE, *A misura di integrazione. L'accordo ed il Piano per l'integrazione nel sistema delle politiche migratorie*, in ID (a cura di), *Il dovere di integrarsi. Cittadinanze oltre il logos multiculturalista*, Roma, Armando editore, 2014, p. 31 ss., nonché con specifico riferimento alla formazione linguistica, P. BARBEGLIA, *La formazione linguistica per soggetti "deboli". Esperienze a confronto in Europa e in Italia*, in M. RUSSO SPENA, V. CARBONE (a cura di), *op. cit.*, p. 285 ss.

¹³ Sul fatto che non tutti i gruppi minoritari posseggono gli stessi diritti e possono sollevare le stesse rivendicazioni, cfr. R. MEDDA-WINDISCHER, *Nuove minoranze. Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, cit., p. 71. Sulla tutela delle nuove minoranze alla luce del quadro costituzionale, cfr. C. GALBERSANINI, *La tutela delle nuove minoranze linguistiche: un'interpretazione evolutiva dell'art. 6 Cost.?*, in *Rivista AIC*, 3, 2014, p. 2.

¹⁴ Per un quadro approfondito e aggiornato, si vedano i dati disponibili sul sito ISTAT, sez. Immigrazione (<http://www.istat.it/it/immigrati>), e *Quinto rapporto annuale "I migranti nel mercato del lavoro in Italia"*, a cura della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, luglio 2015 (on line su www.lavoro.gov.it).

¹⁵ Nel 2014, 2 milioni e 180mila stranieri (non UE) hanno un permesso di lungo periodo. Si ricorda che i soggiornanti di lungo periodo sono titolari di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato, rilasciato ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 286/1998 dopo almeno 5 anni di residenza sul territorio. Si tratta dunque di un permesso di soggiorno che è indice di una presenza stabile sul territorio. In via generale, la popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio 2014 è pari a 4,922 milioni di persone, circa l'8,1% della popolazione, di cui 3.875mila cittadini di Stati non appartenenti all'UE. Il quadro complessivo delle aree di origine delle comunità straniere, a inizio del 2014, mostra una relativa prevalenza della componente europea (30%). I primi 10 paesi per numero di soggiornanti nel 2014 sono: Marocco, Albania, Cina, Ucraina, Filippine, India, Moldova, Egitto, Bangladesh e Tunisia. Per un approfondimento, cfr. *Quinto rapporto annuale "I migranti nel mercato del lavoro in Italia"*, cit., p. 11 ss.

Osservatorio sulle fonti

superato quelli per motivi lavoro, segno evidente della marcata presenza di famiglie straniere che si “riuniscono” in un territorio differente da quello di origine¹⁶.

Se poi si guarda alla presenza degli alunni nelle scuole i dati sono ancora più indicativi del cambiamento a cui stiamo assistendo. Dall'anno scolastico 2001/2002 al 2013/2014 il numero degli alunni stranieri si è quadruplicato¹⁷, ed oggi è pari al 9% del totale¹⁸. Si tratta, come è stato evidenziato, di una realtà sfaccettata e dinamica, ma al contempo stabile e strutturale, ove coesistono realtà differenti, con bisogni ed esigenze distinte. Da un lato abbiamo, ad esempio, i neo arrivati e dall'altro abbiamo i nati in Italia, che costituiscono ormai la maggioranza di questi alunni, raggiungendo per la prima volta il 51% degli iscritti stranieri. Se per i primi la priorità è l'alfabetizzazione linguistica, «senza la quale si innesca un rapido deterioramento del percorso scolastico», per i secondi è invece necessario garantire «una piena integrazione formativa e sociale, perché non si sentano stranieri nel paese in cui sono venuti al mondo»¹⁹.

Proprio alla luce della diverse realtà che popolano la scuola, anche nell'ambito della stessa componente straniera, essa costituisce un tessuto peculiare di integrazione nell'ambito del quale il fattore linguistico riveste un ruolo centrale, non solo come precondizione di trasmissione di nozioni e concetti attinenti al percorso scolastico, ma anche come veicolo di comunicazione e apertura del singolo verso la comunità scolastica e la società in generale, con riflessi potenzialmente positivi anche per le famiglie degli alunni. La scuola è, infatti, un luogo privilegiato di formazione delle future generazioni e di costruzione di una società coesa e al tempo stesso aperta alle differenze ed equa. Essa viene concepita come un “laboratorio permanente di ricerca, sperimentazione e innovazione didattica, di partecipazione e di educazione alla cittadinanza attiva”²⁰, che consente di ricercare e applicare pratiche di integrazione suscettibili di trovare applicazione anche oltre il mondo della scuola. In questo contesto, la conoscenza della lingua ufficiale è stata assunta a motore del percorso di integrazione scolastica, sebbene non siano mancati casi in cui essa ha fondato trattamenti differenziati all'interno dello stesso ambiente scolastico. Mentre più deboli restano le previsioni relative alla valorizzazione della lingua e cultura di origine degli alunni stranieri.

¹⁶ Secondo i dati forniti dal *Quinto rapporto annuale “I migranti nel mercato del lavoro in Italia”*, cit., p. 21, il motivo dominante del permesso è familiare (41,2%), seguito dal lavoro (33,1%), dallo studio (10,7%) e dalla richiesta di asilo/Motivi umanitari (7,5%); il restante 7,6% è dovuto a motivi diversi da quelli sopra riportati.

¹⁷ Si è infatti passati da 196.414 alunni nell'anno scolastico 2001/2002 (pari al 2,2 % della popolazione complessiva) agli 802.844 dell'anno scolastico 2013/2014. Cfr. “Alunni con cittadinanza non italiana. Tra difficoltà e successi”, rapporto nazionale a.s. 2013/2014, MIUR – fondazione ISMU, 2015.

¹⁸ Solo tra il 2009/2010 e il 2013/2014, il numero degli iscritti è cresciuto del 19,2%, a fronte di un decremento nello stesso periodo del -2% nelle presenze degli alunni italiani. Le nazionalità prevalente sono: romeni (154.621), albanesi (107.847) e marocchini (101.176).

¹⁹ Si veda la presentazione del Ministero Stefania Giannini al rapporto sopra citato.

²⁰ Cfr. art. 1 legge 13 luglio 2015, n. 107, recante “Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti”.

Osservatorio sulle fonti

Nel presente contributo si procederà, dunque, ad indagare il legame tra lingua e istruzione analizzando le fonti internazionali di riferimento, sia in tema di diritti umani sia in tema di minoranze. Una particolare attenzione sarà dedicata alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo formatasi sull'art. 2 del Prot. n. 1 alla Cedu, in tema di istruzione. Si approfondirà nello specifico la configurabilità di un diritto ad essere istruiti in una lingua scelta e la compatibilità con la Cedu di quelle misure – variamente adottate all'interno dell'Europa – che hanno differenziato l'inserimento scolastico degli alunni (prevalentemente appartenenti a comunità Rom) sulla base della mancata conoscenza della lingua ufficiale del Paese. Tale giurisprudenza fornisce alcune rilevanti indicazioni in riferimento alla legittimità delle misure scolastiche attuabili anche a livello nazionale, nell'ambito del quale sono stati presentati alcuni disegni di legge volti a differenziare l'accesso alla scuola in ragione della mancata conoscenza della lingua italiana (in parte assorbiti dalla legge 107/2015 di riforma della scuola). Infine, un ultimo approfondimento sarà dedicato ai differenti approcci in tema di lingue europee e lingue regionali e minoritarie, con riferimento alle minoranze immigrate e alle minoranze Rom, Sinti e Camminanti.

2. Lingua e istruzione nel diritto internazionale

Il legame tra lingua e istruzione figura nelle principali fonti internazionali sotto due profili: la “lingua” come fattore che non può fondare alcuna discriminazione (anche in materia di istruzione); la “lingua” (e la conoscenza della lingua) come oggetto dei percorsi educativi, strettamente connessa alla tutela del diritto all'istruzione.

Con riferimento al primo profilo, la lingua è uno dei fattori individuati pressoché in tutte le convenzioni internazionali quale elemento che non può fondare alcuna discriminazione nel godimento dei diritti da esse riconosciute, tra cui – per ciò che ci interessa – quello all'istruzione, nonché nell'uguaglianza dinanzi alla legge, al pari di quanto previsto dall'art. 3 della Costituzione italiana. A tal proposito possiamo menzionare la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo²¹ secondo la quale “Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione”. Ed in senso analogo si può citare anche il Patto sui diritti economici, sociali e culturali²², e la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo²³.

Sempre sotto tale profilo, vengono in rilievo anche altre Convenzioni promosse in seno alle Nazioni Unite in tema di non discriminazione, tra le quali merita di essere ri-

²¹ Cfr. art. 2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948.

²² Cfr. art. 2 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 (ratificato con legge 25 ottobre 1977, n. 881). Al riguardo si veda anche il General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13) Adopted at the Twenty-first Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 8 December 1999 (Contained in Document E/C.12/1999/10).

²³ Cfr. art. 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989 (ratificata con legge del 27 maggio 1991, n. 176).

Osservatorio sulle fonti

chiamata – per lo specifico ambito di applicazione – la Convenzione contro la discriminazione nell'insegnamento²⁴, adottata dall'Unesco, la quale vieta qualsiasi distinzione, esclusione o preferenza basata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, le opinioni politiche, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, che abbia lo scopo o l'effetto di cancellare o compromettere l'eguaglianza di trattamento nel campo dell'insegnamento e in particolare: allontanare una persona o un gruppo dall'accesso ai diversi tipi o gradi dell'insegnamento; limitare a un livello inferiore l'educazione di una persona o di un gruppo; istituire o mantenere dei sistemi o delle istituzioni di insegnamento separate per delle persone o dei gruppi²⁵; porre una situazione o un gruppo in una posizione incompatibile con la dignità umana.

Sotto il secondo profilo, rilevano invece tutte quelle previsioni nelle quali si afferma la necessità di assicurare un accesso paritario al sistema d'istruzione e una partecipazione effettiva allo stesso. Tali previsioni non sempre fanno riferimento alla lingua, sebbene ne presuppongano l'insegnamento, quale necessario presupposto per la fruizione dei contenuti formativi e la partecipazione effettiva alla vita della comunità scolastica: obblighi posti espressamente in capo agli Stati contraenti.

A tal proposito la già citata Dichiarazione universale dei diritti umani riconosce il diritto all'istruzione di ogni individuo, affermando l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione elementare e precisando che l'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana e al rafforzamento del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali²⁶. Tale previsione viene ripresa dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali, il quale prevede che gli Stati contraenti riconoscano il diritto di ogni individuo all'istruzione²⁷. A tal riguardo l'istruzione deve mirare al pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità e rafforzare il rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali. Si prevede espressamente che “l'istruzione deve porre tutti gli individui in grado di partecipare in modo effettivo alla vita di una società libera, deve promuovere la comprensione, la tolleranza e l'amicizia fra tutte le nazioni e tutti i gruppi razziali, etnici o religiosi ed incoraggiare lo sviluppo delle attività delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace”. L'istruzione viene riconosciuta come diritto umano di per sé, ma al contempo è anche un indispensabile mezzo per realizzare gli altri diritti umani. In particolare il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali lo definisce un “*empowerment right*”, quale veicolo primario grazie al quale i bambini e gli adulti economicamente e socialmente marginalizzati possono uscire dalla

²⁴ Cfr. artt. 1 e 3 della Convenzione contro la discriminazione nell'insegnamento, adottata dall'UNESCO il 14.12.1960, ratificata e resa esecutiva in Italia con l. 13 luglio 1966, n. 656.

²⁵ Al riguardo si veda anche quanto previsto all'art. 2 della medesima Convenzione, secondo il quale “quando sono ammesse dallo Stato, le situazioni seguenti non sono considerate come discriminanti ai sensi dell'articolo primo della presente Convenzione: [...] b) La creazione o il mantenimento, per motivi d'ordine religioso o linguistico, di sistemi o di istituzioni separate che corrispondono alla scelta dei genitori o dei tutori legali degli allievi, se l'adesione a questi sistemi o il frequentare tali istituzioni resta facoltativo e se l'insegnamento dispensato è conforme alle norme che possono essere state prescritte o approvate dalle autorità competenti, in particolare per l'insegnamento dello stesso grado”.

²⁶ Cfr. art. 26 della Dichiarazione universale.

²⁷ Cfr. art. 13 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.

Osservatorio sulle fonti

povertà e ottenere i mezzi per partecipare pienamente alla vita delle comunità a cui appartengono²⁸.

Sempre sotto questo secondo profilo, meritano una particolare attenzione tutte quelle convenzioni volte a tutelare specifici status, come quello di minore, rifugiato o di lavoratore migrante.

A tal riguardo la Convenzione sui diritti del fanciullo riconosce l'obbligo per gli Stati di garantire l'obbligatorietà e gratuità dell'istruzione primaria e la piena accessibilità, con ogni mezzo a ciò idoneo, dell'istruzione secondaria. Per quanto riguarda invece l'istruzione superiore, si fa riferimento all'obbligo di renderla accessibile a tutti su un piano di uguaglianza, in funzione delle capacità di ognuno. In particolare, tale disposizione precisa che, «al fine di garantire l'esercizio di tale diritto in misura sempre maggiore e in base all'uguaglianza delle possibilità», gli Stati medesimi sono obbligati a mettere in pratica una serie di azioni rivolte a soddisfare il diritto all'istruzione in senso tecnico, distinguendo l'insegnamento primario, che deve essere assicurato come obbligatorio e gratuito, dall'insegnamento secondario e superiore, in relazione al quale deve esserne garantita la piena accessibilità e fruibilità²⁹. Il dettaglio di tali azioni è posto con una certa attenzione: per il perseguimento degli scopi della Convenzione, infatti, gli Stati sono destinatari di una serie di obblighi determinati, tra i quali anche quello di adottare «ogni adeguato provvedimento per vigilare affinché la disciplina scolastica sia applicata in maniera compatibile con la dignità del fanciullo in quanto essere umano»³⁰.

Con specifico riferimento ai richiedenti asilo e ai rifugiati, la Convenzione di Ginevra³¹ afferma l'obbligo di parità di trattamento rispetto ai cittadini per quanto riguarda l'istruzione e un trattamento almeno pari a quello degli stranieri in riferimento ai gradi di istruzione diversi da quello elementare, e in particolare all'ammissione agli studi, alla convalida dei certificati di studio, all'esenzione dalle tasse e alla concessione di borse di studio.

Con riferimento ai lavoratori stranieri, la Convenzione sullo *status* giuridico dei lavoratori migranti del 1977, adottata in seno al Consiglio d'Europa, afferma il diritto dei lavoratori migranti e dei loro familiari, regolarmente ammessi nel territorio di uno Stato contraente, a beneficiare dell'insegnamento generale e professionale, nonché della for-

²⁸ Cfr. CESCR General Comment No. 13, cit.

²⁹ Per un approfondimento delle differenze esistenti in merito all'accesso ai differenti livelli di istruzione e dei conseguenti obblighi discendenti dal diritto internazionale, cfr. L. PASQUALI, *Istruzione ed accesso alle professioni*, in *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, a cura di A.M. CALAMIA, M. DI FILIPPO, M. GESTRI, Cedam, Padova, 2012, p. 354 ss.

³⁰ Cfr. art. 28 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. Al riguardo si veda anche l'art. 29 della stessa Convenzione relativo alle finalità del percorso educativo, con riferimento, tra l'altro, alla necessità di favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo, nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche. Sul punto, cfr. Comitato sui diritti del fanciullo, General comment n. 1(2001), *The aims of education*, nel quale si sottolinea come la discriminazione sia idonea a minare o perfino distruggere le capacità del bambino di beneficiare di opportunità educative.

³¹ Cfr. artt. 22 della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata con legge 24 luglio 1954, n. 277.

Osservatorio sulle fonti

mazione e rieducazione professionale³², in condizione di parità con i lavoratori nazionali³³. Un riferimento più debole è dedicato all'insegnamento della lingua materna, in relazione al quale le Parti Contraenti "opereranno di comune accordo al fine di organizzare, nella misura del possibile, a favore dei figli dei lavoratori migranti, dei corsi speciali per l'insegnamento della lingua materna del lavoratore migrante per facilitare, tra l'altro, il loro ritorno nel Paese d'origine"³⁴.

Una particolare menzione merita anche la Convenzione ONU sulla tutela dei diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie³⁵. In essa è riconosciuto il diritto dei figli dei lavoratori migranti all'educazione in condizione di parità con i cittadini, specificando che l'accesso all'istruzione pubblica, sia prescolastica che scolastica, non possa essere rifiutato o limitato in ragione della situazione irregolare o dell'impiego di uno o l'altro dei genitori, né in ragione dell'irregolarità del soggiorno del bambino sul territorio. Sebbene tale convenzione non sia stata ratificata dall'Italia, il principio in essa contenuto evidenzia l'ampia sensibilità internazionale su un delicato aspetto del diritto all'istruzione dei minori stranieri, sia in relazione alla fase scolastica, sia in relazione alla fase pre-scolastica³⁶. Inoltre si prevede altresì che i membri della famiglia del lavoratore migrante beneficino della parità di trattamento con i cittadini nazionali per quel che concerne, tra i vari aspetti: l'accesso alle istituzioni e ai servizi educativi, con riserva delle condizioni di ammissione e altre prescrizioni fissate dalle istituzioni e dai servizi di competenza³⁷. Quest'ultima convenzione dedica una particolare attenzione anche alla lingua di origine, nel quadro più generale dei rapporti con lo Stato di provenienza dello straniero. In particolare si prevede che gli Stati conducano, "nel caso dovuto in collaborazione con il paese di origine, una politica che mira a facilitare l'integrazione dei bambini dei lavoratori migranti nel sistema di educazione locale, in particolare per quel che concerne l'insegnamento della lingua locale", si sforzino altresì di "facilitare l'insegnamento ai bambini dei lavoratori migranti della loro lingua madre e della loro cultura", e possano "assicurare dei programmi speciali di insegnamento nella lingua madre dei bambini dei lavoratori migranti, nel caso in collaborazione con gli Stati d'origine"³⁸.

³² La Convenzione europea sullo status giuridico dei lavoratori migranti del 1977 è stata ratificata con legge 2 gennaio 1995, n. 13.

³³ Cfr. art. 14 Convenzione europea cit.

³⁴ Cfr. art. 15 Convenzione europea cit.

³⁵ La Convenzione ONU sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 1990 non è stata ratificata dai principali Stati a forte immigrazione, tra cui l'Italia. In riferimento a tale ultima convenzione si segnala la previsione contenuta nella legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia), secondo la quale la Regione, nell'ambito delle proprie competenze, avrebbe concorso all'attuazione dei principi espressi dalla suddetta convenzione. Con sent. 299/2010, la Corte costituzionale ha ritenuto la disposizione non conforme a Costituzione per violazione della competenza statale esclusiva in materia di politica estera (art. 117, comma 2, lett. a, Cost.).

³⁶ Cfr. art. 30 della Convenzione ONU cit.

³⁷ Cfr. art. 45 della Convenzione ONU cit.

³⁸ Cfr. art. 45 cit.

Osservatorio sulle fonti

3. (segue) *Lingua e istruzione nelle fonti internazionali dedicate alle minoranze*

Il fattore linguistico assume invece una posizione centrale nelle fonti internazionali o nelle singole previsioni specificamente dedicate alle “minoranze nazionali”, con una marcata attenzione all’insegnamento e alla tutela della lingua e cultura di origine.

Così l’art. 27 del Patto sui diritti civili e politici³⁹ prevede che, negli Stati nei quali esistono minoranze etniche, religiose, o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze non possano essere privati del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo⁴⁰. In relazione all’ambito di applicazione di tale previsione, il Comitato ONU⁴¹ ha peraltro precisato che per beneficiare di tale tutela non occorre che la persona sia cittadina di quello Stato, per cui anche un lavoratore migrante che fa parte di una tale minoranze dovrebbe poter accedere ai diritti previsti dall’art. 27.

E in senso analogo, ma in relazione ai minori, l’art. 30 della già citata Convenzione sui diritti del fanciullo prevede che negli Stati in cui esistono minoranze etniche, religiose o linguistiche oppure persone di origine autoctona, “un fanciullo autoctono o che appartiene a una di tali minoranze non può essere privato del diritto di avere una propria vita culturale, di professare e di praticare la propria religione o di far uso della propria lingua insieme agli altri membri del suo gruppo”.

Con specifico riferimento all’ambito dell’istruzione, invece, la Dichiarazione ONU sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche⁴² prevede che gli Stati adottino appropriate misure in modo che, quando possibile, le persone appartenenti ad una minoranza abbiano adeguate possibilità di apprendere la loro madrelingua o di essere istruite nella loro madrelingua. Si prevede inoltre che gli Stati, ove necessario, adottino misure nel campo dell’educazione, al fine di incoraggiare la conoscenza della storia, delle tradizioni, della lingua e della cultura delle minoranze esistenti nel proprio territorio.

Nella stessa direzione, la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali⁴³, adottata in seno al Consiglio d’Europa, detta una disciplina più articolata, prevedendo che gli Stati si impegnino a promuovere le condizioni adatte a permettere alle persone appartenenti a minoranze nazionali “di conservare e sviluppare la loro cultura, nonché di preservare gli elementi essenziali della loro identità, cioè la loro religione, la loro lingua, le loro tradizioni ed il loro patrimonio culturale”. Inoltre, senza pregiudizio

³⁹ Il Patto è stato ratificato dall’Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881.

⁴⁰ Per un approfondimento sulla portata dell’art. 27 del Patto, cfr. L. CONDORELLI, D. RUSSO, *La tutela delle lingue minoritarie nel diritto internazionale*, cit., p. 17.

⁴¹ Cfr. Human Rights Committee, General Comment n. 23, Article 27 (Fiftieth session, 1994), *Compilation of General Comments and General Recommendations*, ref. U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 38 (1994), 8.4.1994, § 5.1 e 5.2.

⁴² Sul punto si veda anche la Dichiarazione ONU sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, adottata e proclamata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione 47/135 del 18 dicembre 1992, e in part. l’art. 4.

⁴³ La Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali è stata firmata in data 1.2.1995, ratificata con legge 28 agosto 1997, n. 302.

Osservatorio sulle fonti

delle misure prese nel quadro della loro politica generale d'integrazione, si prevede che gli Stati si astengano “da ogni politica o pratica tendente ad una assimilazione contro la loro volontà delle persone appartenenti a delle minoranze nazionali e proteggono queste persone contro ogni azione diretta ad una tale assimilazione”⁴⁴. In questa direzione, oltre a prevede che gli Stati “si impegnano a promuovere l'uguaglianza delle opportunità nell'accesso all'educazione a tutti i livelli per le persone appartenenti a minoranze nazionali”⁴⁵, viene anche espressamente individuato un impegno degli Stati a riconoscere ad ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale “il diritto di apprendere la sua lingua minoritaria”, con conseguente possibilità, nelle aree geografiche di insediamento rilevante o tradizionale delle persone appartenenti a minoranze nazionali, “di apprendere la lingua minoritaria o di ricevere un insegnamento in questa lingua”, senza pregiudizio, ovviamente, dell'apprendimento della lingua ufficiale o dell'insegnamento in questa lingua⁴⁶.

Come anticipato in premessa, le fonti internazionali non contengono una definizione di “minoranza nazionale” e tra queste neppure la sopra citata Convenzione quadro. Al riguardo si segnala che il Comitato consultivo di esperti, appositamente istituito per la verifica periodica da parte del Consiglio d'Europa dell'applicazione della Convenzione, ha affermato, con riferimento all'Italia, che anche i Rom ed i Sinti – non rientranti nelle tutele previste dalla legge 482/99 perché non “legati” ad un preciso territorio – possono beneficiare della protezione prevista dalla Convenzione quadro, in considerazione della presenza storica sul nostro territorio di alcuni appartenenti a tali comunità⁴⁷.

⁴⁴ Cfr. art. 5 della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1995, ratificata dall'Italia con legge 28 agosto 1997, n. 302.

⁴⁵ Cfr. art. 12 della Convenzione-quadro cit.

⁴⁶ Cfr. art. 14 della Convenzione-quadro cit. Con specifico riferimento alle minoranze nazionali, anche la Convenzione sull'eliminazione delle discriminazioni nell'insegnamento afferma l'importanza di “riconoscere ai membri delle minoranze nazionali il diritto di esercitare delle attività educative che siano loro proprie, compresa la gestione scolare e, secondo la politica di ogni Stato in materia di educazione, l'impiego o l'insegnamento della propria lingua, a condizione tuttavia che: questo diritto non venga esercitato in modo che impedisca ai membri delle minoranze di comprendere la cultura e la lingua dell'insieme della collettività e di prendere parte alle sue attività, o in modo da compromettere la sovranità nazionale; il livello dell'insegnamento in queste scuole non sia inferiore al livello generale prescritto o approvato dalle autorità competenti; frequentare dette scuole sia facoltativo”. Cfr. art. 5 della Convenzione sull'eliminazione delle discriminazioni nell'insegnamento, cit.

⁴⁷ Cfr. prima Opinione sull'Italia del 14 settembre 2001. Tuttavia, il riferimento in più parti della convenzione quadro alle “regioni tradizionalmente abitate da un numero rilevante di persone appartenenti ad una minoranza nazionale” sembra aver fatto propendere, nel nostro ordinamento, per una certa associazione tra minoranze nazionali e minoranze linguistiche storiche. Al riguardo cfr. *III Rapporto dell'Italia sull'attuazione della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali* (ex art. 25 paragrafo 2), disponibile sul sito www.interno.gov.it, nel quale si legge che “la normativa nazionale costituita dalla citata legge 482/99 e relativo regolamento approvato con D.P.R. 2 maggio 2001, n. 345, nonché dalla legge 38/2001, ricalca sostanzialmente i principi enunciati nella Convenzione quadro. Il presupposto richiesto per il riconoscimento e la tutela accordata ad una minoranza è quello della delimitazione territoriale, in quanto il diritto all'uso della lingua nei confronti della pubblica Amministrazione, il diritto all'istruzione e l'accesso ai media riconosciuti dalla legge 482/1999 (art. 4) possono esplicarsi soltanto in un ambito territoriale definito e su richiesta delle minoranze stesse

Osservatorio sulle fonti

Non è dunque escluso, che tale convenzione – per il futuro – possa offrire tutela anche ad altre comunità, la cui presenza sul territorio sia riconosciuta come stabile. Indubbiamente differente è la prospettiva di questa Convenzione quadro rispetto alle altre previsioni sopra analizzate in tema di lingua e istruzione. Solo la disciplina in tema di “minoranze nazionali” è, infatti, volta prioritariamente alla tutela della lingua e cultura di origine, con una particolare attenzione alla prospettiva dell’individuo all’interno del “gruppo minoritario”⁴⁸. Al contrario, le previsioni analizzate nel paragrafo precedente risultano principalmente volte, in una prospettiva individuale, a tutelare l’accesso della persona al sistema di istruzione del Paese di immigrazione e, conseguentemente, la conoscenza della sua lingua ufficiale.

Più generali sono invece le previsioni della Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali⁴⁹, la quale disciplina, tra i vari aspetti, le misure volte a proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali; “creare le condizioni che permettano alle culture di prosperare e interagire liberamente, in modo da arricchirsi reciprocamente”; promuovere il dialogo interculturale “al fine di garantire a livello internazionale scambi culturali più intensi ed equilibrati, favorendo così il rispetto interculturale e una cultura della pace”. Tali previsioni trovano un’ampia applicazione, sia in riferimento alle “minoranze nazionali”, sia in riferimento alle “nuove minoranze”, come emerge dal preambolo della convenzione, ove si considera “l’importanza della vitalità delle culture per tutti gli esseri umani, incluse le persone appartenenti a gruppi minoritari e a popolazioni autoctone, espressa nella loro libertà di creare, diffondere e distribuire le loro espressioni culturali tradizionali e di averne accesso, allo scopo di favorire il loro sviluppo”.

attraverso 1/3 dei consiglieri ovvero del 15% della popolazione residente”. La posizione del Comitato è stata tenuta in considerazione nelle successive relazioni del Governo italiano sull’applicazione della Convenzione con riferimento alle misure di inclusione poste in essere a favore dei Rom e dei Sinti, ma non vi è stata una qualificazione della comunità Rom o Sinti come minoranza. Per un approfondimento sul punto cfr. da ultimo il *IV Rapporto dell’Italia sull’attuazione della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali* (ex art. 25 paragrafo 2), disponibile on line: www.interno.gov.it. In dottrina, sulla qualificazione dei Rom e Sinti come minoranza si vedano i contributi di D. HALWACHS, F. PALERMO e S. BALDIN, in *La Condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, a cura di P. BONETTI, A. SIMONI, T. VITALE, Milano, Giuffrè, 2011, p. 127 ss. tra i disegni di legge presentati nel corso della XVII legislatura, si veda d.d.l. S-770 (Palermo-Lo Giudice), in tema di “Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza dei Rom e dei Sinti”.

⁴⁸ Per un approfondimento critico sulla tutela apprestata dalle fonti internazionali alle minoranze nella prospettiva individuale o di gruppo, cfr. L. CONDORELLI, D. RUSSO, *La tutela delle lingue minoritarie nel diritto internazionale*, cit., p. 25.

⁴⁹ Cfr. Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, firmata a Parigi il 20 ottobre 2005, ratificata dall’Italia con la Legge 19 febbraio 2007, n. 19. In merito agli scopi della Convenzione si veda in particolare l’art. 1. Sul tema si veda anche la Convenzione dell’UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, conclusa a Parigi il 17 ottobre 2003, e, in precedenza, la Dichiarazione Universale dell’UNESCO sulla diversità culturale, 2 novembre 2001.

Osservatorio sulle fonti

4. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto di essere istruiti nella lingua scelta

Al quadro normativo sopra analizzato, si aggiunge anche la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la quale – in linea con le fonti internazionali menzionate – include la lingua tra i fattori che non possono legittimare alcuna forma di discriminazione nel godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella Convenzione⁵⁰, tra cui figura anche il diritto all'istruzione. L'art. 2 del Prot. n. 1 alla Convenzione riconosce, infatti, il diritto all'istruzione come diritto che “non può essere rifiutato a nessuno”⁵¹.

La sinteticità della previsione è stata declinata dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo in numerose pronunce, nell'ambito delle quali è stato precisato il dovere degli Stati contraenti di garantire a chiunque il diritto di accesso alle strutture scolastiche esistenti, nonché la possibilità di trarre profitto dall'insegnamento conseguito, mediante il riconoscimento ufficiale degli studi compiuti⁵². La Corte ha in più occasioni precisato che il diritto all'istruzione deve essere garantito a tutti coloro che sono sottoposti alla giurisdizione di uno Stato aderente alla Convenzione e nessuna distinzione può giustificarsi in base alla nazionalità⁵³, al luogo di residenza ovvero al possesso di un determinato titolo di soggiorno. Così, nel caso *Timishev c. Russia*⁵⁴, è stata ritenuta in contrasto con la Convenzione la previsione che condizionava l'accesso alla scuola del minore al possesso da parte del genitore di un permesso di soggiorno o alla registrazione della propria residenza in un determinato territorio. Il diritto all'istruzione viene, infatti,

⁵⁰ Cfr. art. 14 Cedu.

⁵¹ Nell'ambito del Consiglio d'Europa si segnala anche l'art. 19, comma 11, della Carta sociale europea, il quale prevede che, per assicurare il concreto esercizio del diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza sul territorio di ogni altra Parte, le Parti s'impegnano, tra i vari aspetti, “a favorire ed a facilitare l'insegnamento della lingua nazionale dello Stato di accoglienza oppure se vi sono diverse lingue, di una di esse, ai lavoratori migranti ed ai loro familiari”. Il Comitato sociale europeo, nelle sue conclusioni per l'anno 2011, ha evidenziato come l'accesso all'istruzione sia cruciale per la vita di ogni bambino e il suo sviluppo. Pertanto, ogni Stato parte della Carta sociale europea è tenuto ad assicurare anche ai minori privi di documenti l'accesso effettivo al sistema di istruzione, al pari di ogni altro minore. Si veda in particolare il § 10 delle conclusioni, disponibili al seguente link:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/State/GenIntroConclusions2011_en.pdf

⁵² Cfr. Corte Edu, sent. 7 dicembre 1976, caso *Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca*, § 52. Per un approfondimento sul punto si veda J. WOELK, *Art. 2 del Prot. n. 1*, in *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, a cura di S. BARTOLE-P. DE SENA-V. ZAGREBELSKY, Padova, Cedam, 2012, p. 814 ss.

⁵³ Al riguardo cfr. Corte Edu, sent. 28 novembre 2011, caso *Ponomaryovi c. Bulgaria*, nell'ambito del quale la Corte ha ritenuto che l'applicazione agli stranieri senza permesso di soggiorno permanente di tariffe per l'accesso alla scuola secondaria violasse l'art. 14 Cedu in relazione all'art. 2, Prot. n. 1, Cedu. Al riguardo si veda anche Commissione europea dei diritti dell'Uomo, *Karus c. Italia*, 20.5.1998.

⁵⁴ Cfr. Corte EDU, sent. 13 dicembre 2005, caso *Timishev c. Russia*, §§ 65 e 66, riguardante la limitazione da parte delle autorità russe dell'accesso alla scuola ai figli di un cittadino ceceno che aveva restituito la sua «migrant's card» e non risultava più iscritto come residente nel comune ove aveva sede la scuola. Per un approfondimento cfr. Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali - Consiglio d'Europa, *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, 2014, p. 211 ss.

Osservatorio sulle fonti

ritenuto di «primordiale importanza» per lo sviluppo del minore e per la promozione dei diritti umani. La Corte lascia invece aperta una certa discrezionalità per l'accesso all'istruzione superiore e universitaria, in relazione alla quale gli Stati contraenti sono liberi di stabilire le condizioni per l'accesso a tali livelli di istruzione, purché nel rispetto del principio di legalità e del divieto di discriminazione⁵⁵.

All'art. 2 del Prot. n. 1 Cedu è ricondotto anche il diritto dei genitori ad assicurare ai propri figli un'educazione e un insegnamento conformi alle loro convinzioni religiose e filosofiche⁵⁶. Al riguardo, la Corte precisa che il rispetto per le convinzioni dei genitori dovrebbe essere possibile attraverso una formazione in grado di fornire un ambiente di scuola aperto e inclusivo, a prescindere dall'origine sociale degli allievi, dalle loro convinzioni religiose o dall'origine etnica. La scuola dovrebbe essere un luogo di incontro di diverse religioni e convinzioni filosofiche, ove gli studenti possano conoscere anche le loro tradizioni⁵⁷. D'altra parte, poiché il suo scopo è quello di salvaguardare la possibilità di pluralismo in materia di istruzione, il citato art. 2 richiede altresì che, nell'esercizio delle sue funzioni in materia di istruzione e di insegnamento, lo Stato assicuri che le informazioni o le conoscenze incluse nel programma scolastico siano comunicate in maniera obiettiva, critica e pluralistica, consentendo agli alunni di sviluppare lo spirito critico soprattutto per quanto riguarda la religione in un ambiente tranquillo, scevro da qualsiasi proselitismo. Allo Stato è dunque fatto divieto di perseguire un obiettivo di indottrinamento che possa essere considerato irrispettoso delle convinzioni religiose e filosofiche dei genitori⁵⁸.

Con specifico riferimento al nostro ambito di indagine, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affrontato il legame tra lingua e istruzione intervenendo sull'astratta configurabilità di un diritto ad essere istruiti in una lingua di preferenza. Al riguardo deve essere richiamato il caso *Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium c. Belgio* del 1968⁵⁹, che costituisce una delle prime occasioni nella quali la Corte ha precisato il contenuto del diritto all'istruzione sancito dall'art. 2 del Prot. n. 1 e lo scopo dell'obbligazione conseguentemente posta in capo agli Stati.

⁵⁵ Cfr. ad esempio Corte Edu, *Tarantino e altri c. Italia*, sent. 2.4.2013, relativa alla conformità a Convenzione del numero chiuso e del superamento di un esame di accesso per iscriversi alle facoltà di medicina e odontoiatria.

⁵⁶ Si veda al riguardo Corte EDU, sent. 29 giugno 2007, caso *Folgerø e altri c. Norvegia*, § 84 ss. In dottrina si veda L. PASQUALI, *Istruzione ed accesso alle professioni*, cit., p. 358 ss.

⁵⁷ Sul punto Corte EDU, seconda Sezione, sent. 3 novembre 2009, caso *Lautsi c. Italia*, § 47, con il quale la Corte – in un primo momento – aveva ritenuto che la presenza del crocefisso nelle aule scolastiche violasse l'art. 2 del Prot. n.1 CEDU, con particolare riferimento al diritto dei genitori a educare i figli secondo le proprie convinzioni e alla libertà di religione degli alunni.

⁵⁸ Cfr. Corte Edu, Grande Camera, sent. 18 marzo 2011, caso *Lautsi c. Italia*, con la quale, riformando la decisione del 2009, la Grande Camera afferma la conformità a Convenzione dell'esposizione dei crocifissi nelle aule di una scuola statale italiana, ritenendo in particolare che le autorità avevano agito “entro i limiti del margine di apprezzamento riconosciuto allo Stato convenuto relativamente al suo obbligo di rispettare, nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, il diritto dei genitori ad assicurare la conformità alle loro convinzioni religiose e filosofiche”.

⁵⁹ Cfr. Corte Edu, sent. 23.7.1968, application no. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64.

Osservatorio sulle fonti

La questione sottoposta alla Corte riguardava il sistema di istruzione belga, basato sul principio di territorialità linguistica, che non consentiva nel territorio ove abitavano i ricorrenti di fruire dell'insegnamento scolastico in lingua francese, obbligando conseguentemente chi preferiva un tale insegnamento ad iscriversi nel grande distretto di Bruxelles o nell'area della regione Vallona (principalmente di lingua francese). In quell'occasione la Corte precisò che l'art. 2 del Prot. n. 1 garantisce, in primo luogo, il diritto di accedere alle istituzioni esistenti in un determinato tempo, ottenendo il riconoscimento degli studi compiuti, tuttavia tale disposizione non specifica la lingua nella quale l'istruzione deve essere fornita. A tal proposito, a parere della Corte, se è vero che il diritto all'istruzione sarebbe senza significato se non implicasse in favore dei beneficiari il diritto di essere educati nella lingua nazionale o in una delle lingue nazionali, non può comunque configurarsi un obbligo per gli Stati di rispettare le preferenze linguistiche dei genitori, ma solo le loro convinzioni filosofiche e religiose, e dunque non contempla un diritto dei genitori o dei loro figli a ricevere un'istruzione in una lingua diversa da quella del Paese in questione⁶⁰. Una conclusione opposta porterebbe secondo la Corte a risultati "assurdi", riconoscendo a chiunque ricada nella giurisdizione di uno Stato contraente il diritto di ricevere il proprio percorso di istruzione in una qualsiasi lingua scelta. Dunque, nel 1968, in relazione a uno Stato come il Belgio, caratterizzato da un marcato pluralismo linguistico, la Corte chiariva che il principio di territorialità linguistica nell'insegnamento è compatibile con la Convenzione.

A diverse conclusioni la Corte giunge nel più recente caso *Cipro c. Turchia*⁶¹, del 2001, relativo al rifiuto della Turchia di garantire l'istruzione secondaria in lingua greca per i figli dei cittadini greci-ciprioti che vivevano nella parte nord di Cipro, poi occupata dalla Turchia. Il governo turco si era difeso argomentando l'esiguità del numero degli studenti interessati all'insegnamento in lingua greca nella scuola secondaria, che comunque veniva garantito per la scuola primaria, nonché la possibilità per tali studenti di ricevere comunque un insegnamento, seppur in lingua turca.

Sebbene anche in questo caso la Corte riprenda le posizioni già espresse nel 1968 sull'inesistenza di un diritto ad essere istruiti in una lingua scelta, il caso in questione presenta alcune peculiarità che portano la Corte ad accertare una violazione dell'art. 2 del Prot. n. 1. Decisiva al riguardo appare la considerazione che tali studenti avevano già ricevuto l'insegnamento in lingua greca nella scuola primaria e avrebbero seguito tale percorso anche nella scuola secondaria di lingua greca, se questa non fosse stata abolita dalle autorità turche. E proprio l'avvio di una tale percorso in una determinata lingua sembra fondare anche il desiderio⁶² dei genitori di vederlo completato. In questo secondo caso la Corte sembra, dunque, riconoscere un legame forte tra lingua e istruzione, per cui - in pre-

⁶⁰ Per un approfondimento del caso, cfr. A. SACCUCCI, *Diritto all'istruzione e discriminazione scolastica di minori stranieri alla luce delle norme internazionali sui diritti umani*, in *Diritti umani degli immigrati*, a cura di R. PISILLO MAZZESCHI-P. PUSTURINO-A. VIVIANI, Napoli, Ed. scientifica, 2010, p. 305 ss, il quale sottolinea il margine di apprezzamento lasciato dalla Corte di Strasburgo alle autorità nazionali in merito all'organizzazione delle strutture educative.

⁶¹ Cfr. Corte Edu, sent. 10.5.2001, application no. 25781/94, §§ 273-280.

⁶² Al riguardo la Corte usa la parola "wish" e non "right": cfr. sent. 10.5.2001 cit., § 278.

Osservatorio sulle fonti

senza di determinate circostanze - la mancata fruizione dell'insegnamento nella lingua madre può configurare, nei fatti, una violazione del diritto all'istruzione sancito dalla Convenzione⁶³.

Sempre in relazione al legame tra lingua e istruzione deve segnalarsi anche il caso *Temel e altri c. Turchia*⁶⁴, relativo alla sospensione dall'università di diciotto studenti a causa della richiesta di introdurre classi di lingua curda a frequenza facoltativa. Al riguardo la Corte precisa che anche l'accesso ai livelli più alti di istruzione rientra nell'ambito del diritto sancito dall'art. 2 del Prot. n. 1⁶⁵ e qualsiasi limitazione di tale diritto è sottoposta ad uno scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito. Nel caso di specie, trattandosi di una mera richiesta di insegnamenti in lingua curda non accompagnata da atti di violenza o di disturbo dell'ordine pubblico all'interno dell'università, la Corte ritiene sussistente una violazione del citato art. 2⁶⁶.

5. (segue) La lingua come fattore di distinzione nell'accesso al sistema di istruzione

Sul legame tra lingua e istruzione, un altro rilevante ambito di intervento della Corte europea dei diritti dell'uomo ha riguardato la compatibilità con la Convenzione di quei provvedimenti che avevano assunto la conoscenza della lingua come fattore di distinzione nell'inserimento scolastico degli alunni⁶⁷.

Uno dei primi casi giunti all'attenzione della Corte ha riguardato la Repubblica Ceca (*D.H. e altri c. Repubblica Ceca*), e il ricorso promosso da 18 bambini Rom, cittadini cecchi, collocati in scuole speciali per alunni con deficit cognitivi, in base a test psicopedagogici. In un primo momento la seconda sezione della Corte⁶⁸ aveva ritenuto che questo sistema di scuole speciali non fosse stato introdotto per separare i bambini Rom dal resto della comunità scolastica, bensì rispondesse al legittimo scopo di adattare il sistema educativo "ai bisogni, le attitudini e le disabilità" dei bambini. Tale posizione viene tuttavia riformata dalla Grande Camera con la successiva decisione del 13 novembre 2007. Elemento decisivo nella valutazione della Corte risulta essere l'alta percentuale di bambini

⁶³ Per un approfondimento sulla configurazione di un diritto all'istruzione in una determinata lingua, cfr. K. D. BEITE, *The Protection of the Right to Education by International Law*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, in part. p. 420 ss., anche in relazione all'esame del Patto sui diritti economici e sociali. Sul punto si veda anche J. MOWBRAY, *Linguistic Justice: International Law and Language Policy*, Oxford, Oxford University press, 2012.

⁶⁴ Cfr. Corte Edu, sent. 3.3.2009.

⁶⁵ Sul punto cfr. anche Corte Edu, *Mürsel Eren c. Turkey*, sent. 7.2.2006; *Leyla Şahin c. Turkey*, sent. 10.11.2005.

⁶⁶ Si segnala sul punto l'opinione dissenziente del giudice Cabral Barreto in merito all'inquadramento della questione sotto il profilo della libertà di espressione, di cui all'art. 10 Cedu, piuttosto che sotto il profilo del diritto di istruzione.

⁶⁷ Per un approfondimento della giurisprudenza della Corte Edu in relazione alla giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti (caso *Lau v. Nichols*, 414 US 563/1974), cfr. M. PAZ, *The Tower of Babel: Human Rights and the Paradox of Language*, in *Eur. J. Int. Law*, 2, 2015, p. 485, che procede altresì ad una classificazione della giurisprudenza in tema di lingue minoritarie.

⁶⁸ Corte Edu, seconda Sezione, sent. 7.2.2006.

Osservatorio sulle fonti

Rom statisticamente collocati in tali tipologie di scuole, tanto da essere popolate – per la maggior parte – proprio da bambini Rom⁶⁹ e l’inversione dell’onere della prova, ricadente sul governo ceco, ai fini della giustificazione di un tale sistema di inserimento scolastico⁷⁰. Quest’ultimo sostenne la legittimità del sistema, sottolineando che la separazione dei percorsi scolastici non era dovuta a ragioni etniche o razziali, bensì in ragione delle capacità intellettuali dei bambini stessi, valutate a seguito della somministrazione di un test psico-attitudinale⁷¹. Tale argomentazione non è stata però ritenuta sufficiente dalla Corte, la quale ha rilevato come la mancata considerazione delle peculiarità dei bambini Rom possa aver falsato i risultati dei test stessi. È infatti evidente come un test attitudinale che non consideri le specificità (e molto spesso le difficoltà linguistiche) dei bambini Rom, e in generale dei bambini stranieri, possa risultare maggiormente complesso per tale specifica categoria di alunni, e quindi pregiudicare in misura maggiore il loro ingresso nelle classi ordinarie⁷². Un ulteriore interessante profilo, anche per ragioni di ordine più generale, riguarda la portata del divieto di discriminazione. Infatti, un’altra argomentazione difensiva spesa del governo della Repubblica Ceca si fondava sulla circostanza che l’inserimento in tali classi era stato subordinato al consenso dei genitori, che quindi avevano scelto di inserire i propri figli in un percorso di studi differenziato. Al riguardo la Corte esclude che in materia di non discriminazione possa avere rilievo il consenso (della persona o di un legale rappresentante), in quanto il diritto a non essere discriminati non può considerarsi un diritto rinunciabile, pena la violazione di un importante interesse pubblico⁷³. Si afferma peraltro come i genitori, in quanto membri di una comunità svantaggiata, potrebbero non essere stati in grado di valutare tutti gli aspetti della situazione e le conseguenze del loro consenso. In conclusione, la Corte ha dunque ritenuto che la differenza di trattamento a tal fine creata non si fondasse su giustificazioni ragionevoli e che i mezzi impiegati non fossero proporzionati allo scopo da perseguire, anche per l’inevitabile effetto di segregazione prodotto da tale sistema.

Ad analoghe conclusioni la Corte di Strasburgo giunge nel caso *Sampani e altri c. Grecia*, del 5 giugno 2008, riguardante sempre la collocazione di bambini Rom in classi separate, accolte in una succursale dell’edificio principale della scuola. Al riguardo la Corte ha rilevato come l’inserimento di tali bambini nella classi preparatorie non fosse conseguente ad una esaustiva valutazione delle necessità del bambino, prima del suo ingresso nella classe ovvero successivamente, per considerare i progressi nel frattempo raggiunti. In tale occasione, peraltro, il governo non aveva fornito alcuna precisazione sul contenuto dei test di ingresso somministrati, né aveva prodotto alcun parere di esperti per dimostrarne l’adeguatezza⁷⁴.

⁶⁹ Il Comitato consultivo sulla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali aveva osservato nella sua relazione che, secondo stime non ufficiali, il 70% degli studenti Rom erano iscritti in scuole speciali.

⁷⁰ Per un approfondimento si veda A. SACCUCCI, *Diritto all’istruzione e discriminazione scolastica di minori stranieri alla luce delle norme internazionali sui diritti umani*, cit., p. 312.

⁷¹ Cfr. sent. 13.11.2007, §§ 149 e 150.

⁷² Cfr. *D.H. e altri c. Repubblica ceca*, cit., § 201.

⁷³ Cfr. *D.H. e altri c. Repubblica ceca*, cit., § 204. Tale principio viene ripreso anche nella successiva sent. 16 marzo 2010, *Orsus e altri c. Croatia*, *infra* nel testo, § 178.

⁷⁴ Corte EDU, sent. 5 giugno 2008, caso *Sampanis e altri c. Grecia*, §§ 90 e 96.

Osservatorio sulle fonti

Direttamente fondato sulla (mancata) conoscenza della lingua nazionale è il caso *Orsus e altri c. Croatia*, del 16 marzo 2010, riguardante il ricorso di 15 bambini croati di origine Rom che erano stati collocati in apposite classi in ragione dell'insufficiente conoscenza della lingua croata. Al riguardo la Corte ha ritenuto che la temporanea collocazione di bambini stranieri in classi differenziate al solo scopo di recuperare deficit linguistici non fosse, in quanto tale, automaticamente discriminatoria. Tuttavia, quando una tale misura colpisce in particolare i membri di un gruppo etnico specifico senza che sia adottata alcuna misura compensativa – quale un programma specifico per facilitare la loro integrazione linguistica, sociale e culturale – la misura deve ritenersi comunque discriminatoria. Nel caso in questione, la Corte ha dunque ritenuto violato l'art. 14 Cedu, in combinato disposto con l'art. 2 del Prot. n. 1, poiché il collocamento dei minori Rom in tali classi non era stato affiancato da misure specifiche per far fronte alle esigenze di tali minori⁷⁵.

La necessità di considerare gli specifici bisogni dei membri di un gruppo svantaggiato viene ulteriormente precisata nel caso *Horváth e Kiss c. Ungheria*, del 29 gennaio 2013, nell'ambito del quale la Corte ha condannato il sistema ungherese di collocamento dei bambini Rom in scuole separate, sottolineandone altresì i connessi riflessi negativi in termini di integrazione nella società.

6. La lingua come fattore di inclusione ed esclusione nel sistema scolastico italiano

La conoscenza della lingua nazionale, con riferimento all'integrazione scolastica delle nuove minoranze, ha assunto uno specifico rilievo anche nell'ambito dell'ordinamento nazionale, in relazione all'inserimento degli alunni stranieri nelle classi.

A tal riguardo nel corso della XVII legislatura sono stati presentati alcuni disegni di legge in tema di integrazione scolastica degli alunni immigrati e istituzione di classi ponte o classi per l'inserimento scolastico destinate all'alfabetizzazione nella lingua italiana.

Prima di entrare nel merito di tali disegni di legge e della loro compatibilità con la giurisprudenza sopra analizzata, occorre richiamare la disciplina nazionale attualmente in vigore in relazione all'inserimento dei minori nelle classi.

In tema di istruzione degli stranieri, la disposizione legislativa di riferimento è l'art. 38 del d.lgs. 286/1998, T.U. Immigrazione, il quale prevede, tra i vari aspetti, che i minori stranieri presenti sul territorio siano soggetti all'obbligo scolastico e ad essi si applichino tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica. Conseguentemente, il regolamento di attuazione al T.U. Immigrazione⁷⁶ prevede che i minori stranieri siano iscritti nella classe corrispondente all'età anagrafica, salvo che il collegio dei docenti deliberi l'iscrizione a una classe diversa, tenendo conto, tra i vari aspetti: dell'ordinamento degli

⁷⁵ Cfr. *Orsus e altri c. Croatia*, §§ 157 e 184. Per un approfondimento del caso cfr. anche A. SACCUCCI, *Diritto all'istruzione e discriminazione scolastica di minori stranieri alla luce delle norme internazionali sui diritti umani*, cit., p. 314-316.

⁷⁶ Cfr. d.P.R. 394/99, art. 45, commi 2 ss.

Osservatorio sulle fonti

studi nel paese di provenienza, che può determinare l'iscrizione a una classe immediatamente inferiore o superiore rispetto a quella corrispondente all'età anagrafica; del corso di studi eventualmente seguito nel paese di provenienza; del titolo di studio eventualmente posseduto; dell'accertamento di competenze, abilità e livelli di preparazione. Spetta dunque al collegio dei docenti formulare le proposte per la ripartizione degli alunni stranieri nelle classi, evitando comunque la costituzione di classi in cui risulti predominante la presenza di alunni stranieri.

Sul punto sono intervenute alcune circolari amministrative, tra le quali si segnala la circolare del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca dell'8 gennaio 2010, che ha previsto un limite al numero degli alunni stranieri da distribuire in ciascuna classe scolastica in modo da non superare «di norma» la soglia del 30%, richiamata da ultimo anche nelle linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri adottate a febbraio 2014⁷⁷. L'indicazione può essere derogata dal direttore generale dell'ufficio scolastico regionale in determinate circostanze, come ad esempio in caso di alunni stranieri nati in Italia che abbiano un'adeguata competenza della lingua italiana, o per ragioni di continuità didattica di classi già composte nell'anno trascorso, o ancora in caso di necessità per l'assenza di soluzioni alternative⁷⁸.

Passiamo adesso all'esame delle proposte presentate. Due di esse sono sostanzialmente analoghe. Si tratta del d.d.l. C-416 (Caparini e altri), "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", e il

⁷⁷ La circolare prevede l'introduzione di tale limite a partire dall'anno scolastico 2010-2011 in modo graduale, dal primo anno di ciascun grado di studi. Le linee guida del 19 febbraio 2014 costituiscono un aggiornamento dell'analogo documento emanato con la circolare ministeriale 1 marzo 2006, n. 24 (Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri). Al riguardo si vedano poi le circolari annuali relative all'iscrizione degli alunni, tra cui – tra le più recenti – la circolare 10 gennaio 2014, n. 28 (Iscrizioni alle scuole dell'infanzia e alle scuole di ogni ordine e grado per l'anno scolastico 2014/2015) e la circolare 18 dicembre 2014, n. 51 (Iscrizioni alle scuole dell'infanzia e alle scuole di ogni ordine e grado per l'anno scolastico 2015/2016), la quale prevede che per gli alunni con cittadinanza non italiana si applichino le medesime procedure di iscrizione previste per gli alunni con cittadinanza italiana. In relazione alla distribuzione degli alunni con cittadinanza non italiana, si precisa che è necessario 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 - di norma - dei limiti massimi di presenza nelle singole classi di studenti con cittadinanza non italiana con ridotta conoscenza della lingua italiana. La circolare precisa altresì che ai sensi dell'art. 26 del decreto legislativo 19 gennaio 2007, n. 251, i minori titolari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria hanno accesso – come peraltro i minori stranieri non accompagnati – agli studi di ogni ordine e grado, secondo le modalità previste per i cittadini italiani. Si rammenta inoltre che anche per gli alunni con cittadinanza non italiana sprovvisti di codice fiscale è consentito effettuare la domanda di iscrizione on line. Una funzione di sistema, infatti, consente la creazione di un cosiddetto "codice provvisorio", che, appena possibile, l'istituzione scolastica dovrà sostituire con il codice fiscale definitivo.

⁷⁸ La circolare ha sollevato alcune critiche in riferimento alla genericità della procedura di deroga al tetto del 30% e in particolare alle conseguenze che una mancata deroga potrebbe causare sull'eventuale esclusione degli alunni stranieri. Sul punto vi sono state anche critiche in relazione alla mancata applicazione di tale limite, si veda l'interrogazione a risposta immediata in Assemblea 3-00262 presentata dall'On. Fabio Rampelli, in data 7 agosto 2013, seduta n. 67.

Osservatorio sulle fonti

d.d.l. S-1065 (Centinaio e altri), “Istituzione delle classi-ponte per l’alfabetizzazione nella lingua italiana e l’integrazione sociale degli studenti stranieri che non conoscono la lingua italiana”⁷⁹. Le proposte partono da un assunto di base condivisibile, e cioè che l’integrazione scolastica degli studenti stranieri che non conoscono la lingua italiana ha come obiettivo lo sviluppo delle loro potenzialità nell’apprendimento, nella comunicazione, nelle relazioni e nella socializzazione (art. 1). Le modalità con le quali viene perseguito tale obiettivo meritano tuttavia una riflessione. Si fa infatti riferimento all’istituzioni di apposite “classi-ponte” o “classi per l’inserimento scolastico”, nell’ambito della scuola primaria o secondaria di primo grado, la cui composizione può variare da un minimo di 5 ad un massimo di 20 studenti stranieri che non conoscono l’italiano e che devono frequentare tale classe per almeno un anno scolastico.

Viene dunque a crearsi una separazione nell’ambito della comunità scolastica che assume come criterio dirimente la conoscenza della lingua italiana, senza tuttavia chiarire secondo quali test o strumenti venga verificata tale conoscenza, né quale sia il livello minimo di conoscenza richiesto, anche in considerazione dell’età degli alunni (che per il periodo considerato varia da 6 anni a 13 anni). Il tutto sembra dunque rimesso all’autonomia scolastica, con il rischio di originare differenze di trattamento sul territorio nazionale. Le istituzioni scolastiche sono tenute ad un monitoraggio, con cadenza quadrimestrale, di tali classi. Solo al termine dell’anno scolastico si procede alla valutazione delle conoscenze e competenze acquisite dallo studente, che se positiva porta all’iscrizione dello studente straniero nella classe definitiva. Ancora una volta, tuttavia, non vengono definiti i criteri di valutazione, né si chiarisce quali siano le conseguenze in caso di valutazione negativa.

In riferimento alla possibilità di istituire classi separate, seppur in riferimento a ragioni diverse dalla nazionalità, la Corte costituzionale⁸⁰ ha già avuto modo di chiarire la necessità di mantenere un ambiente scolastico unitario ed evitare i possibili effetti di segregazione e isolamento, e i connessi rischi di regressione, dovuti alla separazione degli alunni all’interno della comunità scolastica. Quest’ultima viene infatti definita come una formazione sociale, nella quale, in forza dell’art. 3, comma 2, Cost., deve essere rimosso ogni tipo di ostacolo.

Sotto il profilo del programma di insegnamento, i due disegni di legge prevedono: 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, e, infine, percorsi didattici di educazione alla cittadinanza. Nel solo d.d.l. S-1065 si fa riferimento an-

⁷⁹ Sul punto si vedano anche alcuni disegni di legge presentati nel corso della XVI legislatura: d.d.l. S-1028, recante «Istituzione delle classi-ponte per l’alfabetizzazione nella lingua italiana e l’integrazione sociale degli studenti stranieri che non conoscono la lingua italiana», e d.d.l. C-1245, recante «Disposizioni in materia di accesso degli studenti stranieri alla scuola». Sul tema di veda anche la mozione R. Co-ta e altri, Atto Camera 1-00033, approvata il 14 ottobre 2008.

⁸⁰ Si veda Corte cost. sent. 215/1987 in relazione al collocamento dei minori in condizione di disabilità nelle classi. Sul punto G. BRUNELLI, *Welfare e immigrazione: le declinazioni dell’eguaglianza*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5, 2008, p. 554.

Osservatorio sulle fonti

che all'educazione alla legalità e alla convivenza civile, declinate – non senza sollevare alcune perplessità – come segue: educazione alla legalità e alla responsabilità, anche attraverso la conoscenza diretta delle realtà fondamentali che presidono alle attività locali sociali, culturali, sanitarie delle istituzioni, anche militari, italiane; comprensione dei diritti e doveri rispetto agli altri, della tolleranza, della lealtà, del rispetto della legge italiana; sostegno alla vita democratica; rispetto di tradizioni territoriali e regionali italiane, senza etnocentrismi; rispetto per la diversità morale e della cultura religiosa italiana. Tali insegnamenti sembrano spingersi fortemente oltre la conoscenza della lingua e cultura italiane, declinando l'educazione alla cittadinanza e alla legalità secondo schemi fortemente “nazionalistici”.

Ci si chiede poi se un intero anno scolastico focalizzato sui temi sopra indicati non pregiudichi eccessivamente il livello di conoscenze e competenze specifiche dello studente di una classe-ponte rispetto a quello nel frattempo raggiunto dagli alunni di una classe definitiva. Né sembra sufficiente, a tal fine, l'inserimento provvisorio degli alunni di tali classi in gruppi classe presenti nella scuola, previsto per le sole attività “ludico-didattiche-espressive-motorie-tecniche-informatiche”, al fine di completare l'orario settimanale obbligatorio non coperto integralmente dal programma della classe separata. Se infatti tale previsione può avere l'effetto di mitigare la separazione dell'alunno dal resto della comunità scolastica, essa non è in grado di sopperire in alcun modo alla necessità di acquisire competenze nelle varie materie di studio, oltre a quelle relative alla lingua italiana.

Positiva sembra invece la previsione dell'art. 4 contenuta in entrambi i disegni di legge, ove si prevede la possibilità di piani di studio personalizzati biennali post classi ponte per il potenziamento della conoscenza e dell'uso della lingua italiana, delle conoscenze specifiche disciplinari e dell'insegnamento di un metodo di studio. Viene tuttavia da chiedersi perché una tale opzione non sia possibile fin dal primo anno di inserimento nella scuola, senza ricorrere alla classe separata. In via generale, poi, molti degli elementi contenuti in tali proposte non sembrano coerenti con la giurisprudenza elaborata dalla Corte di Strasburgo che, come abbiamo visto, pur ammettendo – in via astratta – la possibile collocazione di bambini stranieri in classi differenziate al solo scopo di recuperare deficit linguistici, ne ha ribadito il carattere temporaneo, la necessità che i criteri di accesso a tali classi sia definito sulla base di test appositamente elaborati e che siano predisposte misure specifiche per far fronte alle loro esigenze.

Diversa è l'impostazione seguita dal d.d.l. C.2860 (Iori e altri), “Disposizione per l'integrazione scolastica degli alunni immigrati e per il sostegno dell'educazione interculturale”, nella quale si assume tra i principi base che “la frequenza dei cicli di istruzione nelle scuole avviene nell'ambito delle classi miste per genere, etnia, lingua e religione”. Punto centrale della proposta è la formazione dei dirigenti scolastici e degli insegnanti, al fine di favorire l'educazione interculturale, la conoscenza e la condivisione dei principi e dei valori fondamentali della Costituzione, l'apprendimento della lingua e della cultura italiane nonché prevenire ritardi scolastici o abbandoni precoci. Si prevede inoltre che nel corso del terzo anno della scuola secondaria di primo grado le attività e i progetti di orientamento scolastico siano sviluppati con modalità idonee a sostenere le eventuali difficoltà e

Osservatorio sulle fonti

problematiche proprie degli studenti immigrati, anche se non si comprende perché tale attenzione sia prevista per il solo terzo anno. Particolarmente interessante il ruolo dei media e della rete internet, anche grazie alla predisposizione di appositi spazi formativi e didattici multimediali per promuovere a livello diffuso l'educazione interculturale. Inoltre è previsto che lo Stato incentivi l'alfabetizzazione digitale privilegiando gli strumenti informatici e telematici idonei a favorire, per gli studenti immigrati, l'apprendimento della lingua italiana. Infine, si prevede il coinvolgimento delle famiglie, sia in relazione "all'accoglienza, alla tutela della cultura e alla conoscenza delle lingue d'origine degli studenti immigrati", sia in relazione alla partecipazione alle attività della scuola e della comunità locale, anche attraverso l'attivazione di corsi di lingua italiana, e di educazione civica per gli adulti, rivolti in particolare alle madri immigrate.

Dei tre disegni di legge sopra citati, risulta ancora pendente il d.d.l. S-1065 in tema di classi ponte⁸¹, gli altri due sono stati nel frattempo assorbiti dal d.d.l. C-2994, recante "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti", approvato il 20.5.2015 e divenuto legge 13 luglio 2015, n. 107. L'attenzione che tale legge dedica al tema sembra, a parere di chi scrive, secondaria rispetto alla molteplicità dei settori toccati dalla riforma ed è sostanzialmente lasciata all'autonomia delle istituzioni scolastiche, chiamate a provvedervi "nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica". Tra gli obiettivi formativi individuati come prioritari figura l'alfabetizzazione e il 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"⁸². Si prevede inoltre che le attività e i progetti di orientamento scolastico nonché di accesso al lavoro siano sviluppati con modalità idonee a sostenere anche le eventuali difficoltà e problematiche proprie degli studenti di origine straniera⁸³. Infine, un riferimento agli alunni stranieri è contenuto anche tra gli indicatori di distribuzione dell'organico⁸⁴.

In tema di parità di trattamento e non discriminazione nella scuola, si segnala altresì il d.d.l. C-954 (Coccia e altri), "Disposizioni per la prevenzione delle discriminazioni e per l'integrazione degli alunni nella scuola dell'obbligo", attualmente pendente. La proposta prevede, in via generale, che lo Stato promuova l'inserimento e il successo scolastico di tutti i bambini e gli adolescenti "creando allo stesso tempo spazi di coesistenza

⁸¹ Il d.d.l. S-1065 risulta assegnato alla 7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica, beni culturali) in sede referente dall'11 febbraio 2014 (non ancora iniziato l'esame).

⁸² Cfr. art. 1, comma 7, lett. R), legge 107/2015

⁸³ Cfr. art. 1, comma 32, legge 107/2015 cit.

⁸⁴ Per completezza si fa presente che l'art. 1, comma 23, della legge 107/2015 interviene anche in tema di istruzione degli adulti, prevedendo che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca effettui, con la collaborazione dell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE), senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica, un monitoraggio annuale dei percorsi e delle attività di ampliamento dell'offerta formativa dei centri di istruzione per gli adulti e più in generale sull'applicazione del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 ottobre 2012, n. 263.

Osservatorio sulle fonti

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". Inoltre il personale scolastico è chiamato a vigilare affinché non si manifesti alcun atto di "intolleranza, dileggio, disprezzo, discriminazione o colpevolizzazione fondata sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere, sulle condizioni sociali, sulle convinzioni religiose che possa incidere sullo sviluppo della personalità degli scolari e degli studenti". Particolarmente interessante è la proposta di istituire presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca un fondo denominato "Fondo per l'integrazione delle minoranze nella scuola".

Per una compiuta disamina delle problematiche e delle indicazioni operative in tema di integrazione scolastica degli alunni stranieri sembra, dunque, tuttora necessario fare riferimento alle "Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri", adottate nel febbraio 2014. Nell'ambito di tali Linee guida una specifica attenzione è dedicata proprio alla lingua⁸⁵, al fine di accompagnare e sostenere lo sviluppo linguistico degli alunni stranieri, consentendo loro di impadronirsi in modo pieno e ricco della lingua e delle sue funzioni. Ciò comporta l'elaborazione di modelli organizzativi e di percorsi dedicati, nella consapevolezza che il percorso didattico dell'italiano L2 è un compito "innovativo che si discosta sia dell'insegnamento di una lingua materna semplificata, sia da quello di una lingua straniera". Positiva al riguardo la differente modulazione dei percorsi di insegnamento della lingua italiana, per neo-arrivati e nelle successive fasi di inserimento. Viene inoltre ribadito il principio secondo il quale, per imparare rapidamente la lingua italiana l'alunno straniero deve innanzitutto essere inserito nella classe di appartenenza, individuando come strumento essenziale per realizzare una partecipazione attiva quello dei laboratori linguistici "che restano l'anello decisivo di tutto il sistema di integrazione".

Nelle Linee guida si dà altresì atto dell'importanza del plurilinguismo nella scuola⁸⁶, indicando tra le modalità di riconoscimento della diversità linguistica anche l'insegnamento delle lingue non europee diffuse tra gli allievi (arabo, cinese, russo, giapponese), mediante corsi di insegnamento aperti agli alunni madrelingua e agli alunni italiani⁸⁷.

7. La lingua italiana e le lingue regionali e minoritarie tra Consiglio d'Europa e ordinamento italiano

Particolare influenza nell'ambito dell'ordinamento nazionale ha avuto l'attività del

⁸⁵ Cfr. in part. par. 6. Per il testo delle linee guida, cfr. <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/focus190214>.

⁸⁶ A tal fine si richiama la *Guida per lo sviluppo e l'attuazione di curricoli per una educazione plurilingue e interculturale* del Consiglio d'Europa, adottata nel 2010 e disponibile al link: http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Source2010_ForumGeneva/GuideEPI2010_IT.pdf

⁸⁷ Sul punto cfr. anche art. 38, comma 3, del T.U. Immigrazione, sulla possibilità di favorire iniziative volte alla accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni.

Osservatorio sulle fonti

Consiglio d'Europa in tema di lingue europee e lingue minoritarie.

Sotto il primo profilo, il Consiglio d'Europa ha sviluppato il progetto *Language Learning for European Citizenship* (apprendimento delle lingue per la cittadinanza europea) che ha portato all'adozione del noto Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER), ufficialmente pubblicato nel 2001. Tale quadro è stato elaborato per garantire uniformità tra gli Stati membri in materia di istruzione e cultura, con specifico riferimento all'apprendimento delle lingue straniere, nonché per promuovere la trasparenza e la coerenza nell'apprendimento e nell'insegnamento delle lingue moderne in Europa, quale base comune per i programmi e le linee guida nel campo dell'apprendimento delle lingue⁸⁸.

Sotto il secondo profilo, nell'ambito del Consiglio d'Europa è stata adottata nel 1992 anche la Carta delle lingue regionali e minoritarie, firmata dall'Italia il 26.7.2000, ma non ancora ratificata⁸⁹. La Carta ha un limitato ambito di applicazione. Infatti per «lingue regionali o minoritarie» si intendono le lingue: usate tradizionalmente sul territorio di uno Stato dai cittadini di detto Stato che formano un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione dello Stato; e diverse dalla(e) lingua(e) ufficiale(i) di detto Stato. Viene chiarito inoltre che questa espressione non include né i dialetti della(e) lingua(e) ufficiale(i) dello Stato né le lingue dei migranti⁹⁰.

La Carta detta una disciplina articolata in tema di insegnamento (art. 8), nell'ambito della quale una specifica attenzione è dedicata all'insegnamento delle lingue regionali o minoritarie, all'insegnamento della storia e della cultura di cui la lingua regionale o minoritaria è l'espressione, alla formazione degli insegnanti. In materia di insegnamento e per quanto concerne i territori diversi da quelli in cui le lingue regionali o minoritarie sono tradizionalmente usate, si prevede la possibilità di autorizzare, promuovere o istituire,

⁸⁸ Per un approfondimento si veda il documento del Consiglio d'Europa *Common European Framework of References of Languages: Learning, teaching, assessment* (http://www.coe.int/t/dg4/education/elp/elp-reg/Source/Key_reference/CEFR_EN.pdf). Si veda inoltre lo studio "Attuazione del quadro comune europeo per le lingue nei sistemi di istruzione europei", del Parlamento europeo, giugno 2013, disponibile al link: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes//2013/495871/IPOL-CULT_ET\(2013\)495871\(SUM01\)_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes//2013/495871/IPOL-CULT_ET(2013)495871(SUM01)_IT.pdf)

⁸⁹ Lo Stato italiano non ha, ad oggi, provveduto a ratificare la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del 1992, diversamente da quanto avvenuto con la già citata Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali e con la Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali – legge 19 febbraio 2007, n. 19 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali, fatta a Parigi il 20 ottobre 2005). Nel corso della XVII legislatura sono stati presentati alcuni disegni di legge in tema di ratifica ed esecuzione della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie: d.d.l. S-52 (Zeller e altri); d.d.l. S-560 (Palermo ed altri), d.d.l. S-784 (Stucchi e altri), d.d.l. S-1674 (Uras e altri), d.d.l. S-1433 (Pegorer e altri). Si vedano altresì i d.d.l. C-2084 (Governo Letta I); C-1712 (Pinna e altri); C-555 (Blazina e altri); C-444 (Caparini e altri); C-108 (Schullian e altri).

⁹⁰ La Carta specifica altresì che per «territorio in cui è usata una lingua regionale o minoritaria» si intende l'area geografica nella quale tale lingua è l'espressione di un numero di persone tale da giustificare l'adozione di differenti misure di protezione e di promovimento previste dalla presente Carta. Per un approfondimento, cfr. L. CONDORELLI, D. RUSSO, *La tutela delle lingue minoritarie nel diritto internazionale*, cit., p. 28.

Osservatorio sulle fonti

qualora il numero dei parlanti di una lingua regionale o minoritaria lo giustifichi, l'insegnamento nella o della lingua regionale o minoritaria agli stadi appropriati dell'insegnamento.

Sebbene la Carta non possa applicarsi alle lingue dei migranti, qualora essa fosse ratificata dall'Italia potrebbe assumere rilevanza per quelle minoranze presenti sul territorio nazionali, cittadini italiani, non ancora rientranti nelle tutele previste dalla citata legge 482/1999. Il riferimento va anche alle comunità Rom, Sinti e Camminanti, le quali presentano peculiarità specifiche rispetto alle comunità di stranieri (immigrati) presenti sul territorio nazionale.

Proprio alle comunità Rom, Sinti e Camminanti è stata dedicata particolare attenzione da parte del Consiglio d'Europa, anche nello specifico settore alla scolarizzazione. Al riguardo, con la raccomandazione 4(2000), sulla scolarizzazione dei fanciulli Rom e Sinti in Europa⁹¹, è stata riconosciuta l'urgenza di stabilire nuove basi per future strategie educative in favore dei Rom e dei Sinti, soprattutto in ragione del tasso elevato di analfabetismo o di semianalfabetismo che si registra all'interno di questa comunità, dell'ampiezza dell'insuccesso scolastico, dello scarso numero di giovani che terminano gli studi primari e della persistenza di fattori quali l'assenteismo scolastico.

Con specifico riferimento alla lingua, l'attenzione è stata principalmente dedicata alla lingua di origine, anche perché tali gruppi spesso già conoscono la lingua ufficiale del territorio in cui si trovano⁹². Così l'art. 9 della raccomandazione prevede che i programmi scolastici nel loro insieme ed il materiale didattico dovrebbero essere concepiti in maniera tale da rispettare l'identità culturale dei fanciulli Rom e Sinti. Si dovrebbero introdurre la storia e la cultura dei Rom e dei Sinti nei supporti pedagogici, al fine di rispecchiare la loro identità culturale. Inoltre dovrebbe essere incoraggiata la partecipazione dei rappresentanti delle comunità Rom e Sinte all'elaborazione degli stessi materiali riguardanti la loro storia, cultura o lingua. Si prevede inoltre che, nei paesi in cui è parlata la lingua sinta e romani, sia offerta la possibilità di accedere ad un insegnamento nella propria lingua materna. Nell'ambito del Consiglio d'Europa, tale strategia di integrazione dei Rom, Sinti e Camminanti è stata ulteriormente rafforzata dall'ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) che in molteplici occasioni ha diretto specifiche raccomandazioni a vari Stati membri⁹³.

L'Italia nel febbraio 2012 ha adottato la "Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti", per il periodo 2012-2020⁹⁴. Il Piano, adottato secondo un approc-

⁹¹ La raccomandazione è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 3 febbraio 2000.

⁹² Education of Roma children in Europe - Texts and activities of the Council of Europe concerning education, 2006.

⁹³ Come viene chiarito nel rapporto della FRA, *Fundamental rights: challenges and achievements in 2014*, p. 72 (in generale cfr. p. 71 ss.), disponibile al link: <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/fundamental-rights-challenges-and-achievements-2014>.

⁹⁴ Il piano è disponibile al sito: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_italy_strategy_it.pdf, ed è stato adottato in attuazione della Comunicazione della Commissione europea n. 173/2011.

Osservatorio sulle fonti

cio interministeriale, affronta vari aspetti, tra i quali l'istruzione⁹⁵, sebbene – per quel che ci interessa – non sia dedicata particolare attenzione alla lingua italiana o di origine. Si legge nel documento che il Ministero della Pubblica Istruzione ha in questi ultimi anni avviato un processo di formazione degli insegnanti, anche tenendo conto del bi-tri-linguismo (romani, dialetto italiano, lingua italiana), che complica ulteriormente la capacità di comunicazione di questi bambini: comunicazione che risulta comunque straordinariamente ricca e che è veicolata fortemente anche dai linguaggi non verbali. Nell'ambito dell'istruzione, ci si propone di aumentare la quantità e qualità delle opportunità educative e il numero di studenti Rom, Sinti e Camminanti iscritti nelle scuole di ogni ordine e grado, favorendone la frequenza e il successo scolastico, nonché la piena istruzione. A tal proposito sono fissati tre obiettivi specifici: favorire processi di pre-scolarizzazione e di scolarizzazione; accrescere la partecipazione dei giovani all'istruzione universitaria, ai percorsi di alta formazione e di formazione/lavoro, anche mediante l'accesso agli strumenti del prestito d'onore, delle borse di studio e di altre opportunità e agevolazioni previste dalla normativa vigente; favorire il confronto e la cooperazione tra istituzioni scolastiche, territorio extra-scolastico, famiglie e comunità Rom, Sinti e Camminanti.

L'approccio seguito nel piano risulta dunque generale e finalizzato a rimuovere e contrastare le forme di isolamento o discriminazione di tali gruppi. Maggiormente incentrato sulla conoscenza della lingua italiana è invece l'approccio seguito dal governo in tema di integrazione dei migranti, marcando sotto questo profilo una netta differenza tra integrazione delle minoranze immigrate e delle comunità Rom, Sinti e Camminanti.

Con riferimento ai migranti, il Piano per l'Integrazione nella sicurezza "Identità e incontro", adottato nel giugno del 2010⁹⁶, prevede infatti che l'integrazione possa attuarsi solo a partire dall'acquisizione della capacità di capire e di essere capiti, dalla padronanza efficace e approfondita dell'italiano considerato come seconda lingua ovvero come mezzo di contatto interpersonale. Con specifico riferimento ai minori, si richiama il Piano nazionale per l'apprendimento e insegnamento dell'italiano L2 nelle scuole, promosso dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, che intende dare risposta ai bisogni comunicativi e linguistici degli alunni stranieri giunti in Italia da meno di due anni, inseriti in scuole di diverso ordine e grado e rilevati direttamente dai docenti e dai dirigenti scolastici. Si tratta di un intervento integrato volto ad accompagnare l'inserimento scolastico degli alunni stranieri nella classe ordinaria di pertinenza, occupando solo una parte del monte-ore scolastico. Sempre nel Piano per l'Integrazione si fa riferimento alla necessità di sostenere e formare adeguatamente il corpo docente per affrontare i nuovi contesti multiculturali, caratterizzati da una forte complessità. Inoltre, al di là del livello di conoscenza lingu-

⁹⁵ Per un approfondimento del tema, alla luce del quadro normativo esistente, con riferimento all'accesso all'istruzione dei Rom e Sinti in Italia, cfr. P. BONETTI, *I nodi giuridici della condizione di Rom e Sinti in Italia*, in *La Condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, cit., p. 97, nonché all'interno dello stesso V. i contributi di V. PIERGIGLI ed E. ROZZI, p. 893 ss.

⁹⁶ Il Piano è disponibile sul sito www.lavoro.gov.it. Lo scenario di riferimento nell'ambito del quale è stato adottato il Piano è profondamente diverso dall'attuale, per cui si renderebbe necessaria l'adozione di una nuova cornice di riferimento degli interventi di integrazione sociale dei migranti da realizzare sul territorio nazionale.

Osservatorio sulle fonti

stica degli studenti immigrati, si rappresenta l'opportunità di realizzare programmi didattici, attività para ed extra scolastiche, legate soprattutto alla musica e allo sport, "che valorizzino i loro talenti e le loro tradizioni, soprattutto nei primi anni di scuola affinché la vita familiare non sia in contrapposizione con quella sociale".

8. Rilevi conclusivi e prospettive future

L'analisi delle fonti internazionali in tema di lingua e istruzione ha consentito di individuare i principi cardine – non discriminazione, accesso paritario all'istruzione, partecipazione effettiva alla comunità scolastica – che vincolano la disciplina nazionale di riferimento in materia di inserimento scolastico degli alunni stranieri. Il contributo della giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha ulteriormente arricchito tale quadro, fornendo indicazioni specifiche anche in tema di inserimento nelle classi degli alunni stranieri, in coerenza con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La disciplina nazionale contenuta nel testo unico in materia di immigrazione e le indicazioni operative formulate nelle linee guida del 2014 sembrano coerenti con il quadro internazionale di riferimento, privilegiando l'inserimento scolastico del minore straniero in condizioni di parità con il minore cittadino italiano e dedicando una particolare attenzione alla conoscenza della lingua italiana, quale motore del processo di integrazione del singolo dal mondo della scuola alla società. Al contrario i disegni di legge presentati in tema di classi-ponte o classi propedeutiche all'inserimento sembrano ostacolare o comunque posticipare una piena integrazione scolastica del minore straniero, innescando un potenziale ritardo nell'apprendimento delle materie che caratterizzano il percorso di studio.

Se dunque l'inserimento degli alunni stranieri nella classe corrispondente all'età sembra la soluzione più adatta a favorire un rapido apprendimento della lingua italiana e delle altre materie di studio, occorre al contempo monitorare le singole esigenze dei minori, l'eventuale necessità di percorsi di studio personalizzati, la possibilità di potenziare il percorso scolastico con attività extra-curricolari, laboratori linguistici e corsi pomeridiani finalizzati a recuperare nel minor tempo possibile un livello adeguato di conoscenza della lingua italiana. A tal riguardo occorrono finanziamenti dedicati per supportare le istituzioni scolastiche che si trovano in prima linea. Tuttavia la legge 107/2015 non modifica il quadro di riferimento, ancorato per tale settore alle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Un quadro scoraggiante a fronte della notevole presenza di alunni stranieri nella scuola italiana, che trova tuttavia conforto nella sperimentazione di buone pratiche di integrazione sul territorio nazionale⁹⁷. La diffusione di tali pratiche resta, infatti, al momento, l'unico strumento in grado di avviare positive sinergie tra istituti scolastici in differenti territori, replicando le azioni che hanno raggiunto i risultati migliori in termini di efficacia ed efficienza.

⁹⁷ Sul punto si veda l'apposita sezione nel Portale Integrazione Migranti dedicata alla Scuola (<http://www.integrazionemigranti.gov.it/esperienze-territorio/scuola/Pagine/default.aspx>).

Osservatorio sulle fonti

In questo quadro, un ruolo più incisivo potrebbe essere svolto dall'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'intercultura, istituito nel 2014⁹⁸, con l'obiettivo di individuare soluzioni per un adeguamento delle politiche di integrazione scolastica. In particolare 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, alla sperimentazione e innovazione metodologica didattica e disciplinare. Nell'ambito del rapporto 2015 sugli alunni con cittadinanza non italiana⁹⁹, l'Osservatorio ha elaborato alcune proposte operative in tema di integrazione degli alunni stranieri, tra cui figurano: l'inserimento immediato degli alunni neo arrivati nella scuola; la necessità di adattare i programmi e le valutazioni alle peculiarità degli alunni stranieri; la necessità di sostenere l'insegnamento dell'italiano L2 come lingua di scolarità; l'opportunità di valorizzare la diversità linguistica nella scuola. Proprio le differenti lingue parlate dai migranti possono divenire un elemento di arricchimento anche per gli alunni italiani, in un contesto nel quale l'internazionalizzazione costituisce un elemento premiante sia a livello scolastico, sia nel mondo del lavoro. Per il futuro l'Osservatorio e il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca potrebbero curare un'articolata raccolta delle buone pratiche esistenti sul territorio, proseguendo il percorso avviato con le Linee guida del 2014.

Se la conoscenza della lingua italiana è centrale nel processo di integrazione degli alunni stranieri nella scuola, tale processo deve al contempo tenere in considerazione le peculiarità delle singole comunità. Come abbiamo visto, esistono rilevanti differenze – in termini di esigenze linguistiche e processi di integrazione – tra le comunità Rom, Sinti e Camminanti (che possono essere costituite anche da cittadini italiani o apolidi), e le comunità di migranti. Del resto anche all'interno delle stesse comunità di migranti esistono rilevanti differenze tra i neo arrivati e coloro che si trovano in Italia da lungo tempo o addirittura vi sono nati. Emblematico al riguardo il manifesto delle seconde generazioni¹⁰⁰ (cittadini stranieri nati in Italia o giunti nei primi anni di vita), nel quale una sezione specifica è dedicata proprio alla scuola, richiamando la necessità di: promuovere una formazione specifica dei docenti rivolta alla gestione di classi multiculturali; potenziare le azioni di sostegno scolastico, psicologico e di mediazione linguistico-culturale; rafforzare il coinvolgimento delle famiglie nella scuola; costruire un sistema integrato di orientamento e di transizione scuola-lavoro.

⁹⁸ Cfr. circolare del 5.9.2014.

⁹⁹ Cfr. *Alunni con cittadinanza non italiana. Tra difficoltà e successi*, cit., p. 137 ss.

¹⁰⁰ Il Manifesto nasce nel 2014, in seguito a una call pubblica lanciata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sul Portale integrazione migranti, che ha coinvolto oltre 30 associazioni di giovani di seconda generazione attive su tutto il territorio nazionale, le quali hanno elaborato un documento articolato per punti, contenente proposte in tema di lavoro, scuola, cultura e sport, partecipazione e cittadinanza attiva. Per un approfondimento, cfr. <http://www.integrazionemigranti.gov.it/associazioni-g2/Pagine/MANIFESTO.aspx>

Osservatorio sulle fonti

Se poi si guarda alle lingue di origine dei migranti, il diritto internazionale ne sollecita la valorizzazione prevalentemente (se non esclusivamente) nell'ottica della tutela delle minoranze nazionali e delle lingue minoritarie. Sembra dunque che soltanto attraverso una definizione più ampia di minoranza nazionale, non ancorata al requisito della cittadinanza italiana e alla presenza in un determinato territorio, si possa offrire una tutela più vincolante anche alle lingue di origine dei migranti nell'ambito del loro percorso di istruzione. Ciò non significa accumunare le tutele già apprestate alle minoranze linguistiche storiche alle nuove minoranze, bensì introdurre una disciplina *ad hoc* a favore di queste ultime che sappia contemperare le esigenze di apprendimento della lingua italiana con la necessità di tutelare le identità linguistiche-culturali di origine, adottando una definizione di minoranza che sappia intercettare le molteplici differenze riconducibili a tale realtà.