

**THE RIGHT TO EDUCATION IN INTERCULTURAL
SOCIETIES. THE JUDGES, THE LEGISLATION
AND THE GOVERNING OF MIGRATORY FLOWS**
**IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE NELLE SOCIETÀ
INTERCULTURALI. I GIUDICI, I LEGISLATORI
E IL GOVERNO DEI FLUSSI MIGRATORI**

ABSTRACT

Migration is one of the features of the modern world. It increases mainly in Europe. Italy is the country that is most exposed to immigrant influx. The subject of this study is to present issues related to migration waves in the legal and court perspective. A special part has been devoted to migration and its problems in Italy.

STRESZCZENIE

Migracja jest jednym ze zjawisk współczesnego świata, nasilającym się przede wszystkim w Europie. Krajem narażonym na największe przyływy imigrantów są Włochy. Przedmiotem niniejszego opracowania jest przedstawienie zagadnień związanych z falami migracyjnymi oraz łączącymi się z tym zjawiskiem problemami prawnymi i sądowymi. Szczególna część artykułu została poświęcona migracji i jej problemom we Włoszech.

KEYWORDS: *migrants, interculturalism, government, migration law, global trends, migration in Italy*

SŁOWA KLUCZOWE: *migranci, interkulturowość, rząd, prawo migracyjne, tendencje globalne, migracja we Włoszech*

INTRODUZIONE

I flussi migratori hanno segnato tanto le società antiche quanto quelle moderne e per svariate ragioni; è evidente, tuttavia, che oggi il fenomeno migratorio presenta tratti del tutto peculiari, divenendo così di basilare importanza la sua gestione per tutti i Paesi membri dell'UE.

Attualmente, molte sono le questioni e gli ambiti del diritto toccati da tali flussi di persone, soprattutto quelli intercontinentali: relazioni internazionali e politiche di sicurezza, libera circolazione di cittadini UE e non UE nello spazio dell'Unione europea; il nuovo sistema economico e il nuovo ordine globale; le sfide sulla competitività economica; il declino demografico nei Paesi ospitanti, come l'Italia; gli strumenti di protezione dei diritti umani; le scelte di politica amministrativa per l'adattamento ai profondi cambiamenti del nuovo millennio. Nonostante le difficoltà di reperimento ed elaborazione dei dati sul numero di migranti, rifugiati e richiedenti asilo, apolidi, rimpatriati e sfollati, l'UNHCR ha recentemente stimato – nel *Global Trends report* (2015) – che «quantificata la popolazione mondiale in 7,4 miliardi di persone, 1 ogni 113 è oggi richiedente asilo, sfollato o rifugiato; trovandosi queste persone in un livello di rischio senza precedenti».

Ai fini di questo mio breve intervento, i dati sopra riportati conducono a plurime considerazioni sui bisogni di queste persone, volontariamente o forzatamente migranti, sul formarsi di comunità di sfollati con le loro tradizioni, storia e lingua e sulle relazioni che si vengono a stabilire con i Paesi ospitanti; sulla possibilità, opportunità o necessità di limitare questi flussi massici, da un lato, sulle responsabilità pubbliche e sociali verso queste persone, che siano regolari o irregolari, dall'altro.

Questo fenomeno tocca il nostro sistema d'istruzione in modo diretto e senza precedenti per il numero e le varie provenienze di studenti stranieri. Nell'ultimo rapporto del MIUR sono indicati 815.000 alunni stranieri per l'a.s. 2015–2016 (escludendo le immatricolazioni universitarie), mentre 20 anni fa, nel 1995–96¹, il numero si assestava sui 50.000 studenti; ciò ha determinato la necessità di una riorganizzazione dei servizi educativi per rispondere alle esigenze prioritarie di definire una offerta educativa adeguata per l'integrazione, dati l'evidente incremento delle diversità culturali e l'accresciuta complessità della tipologia di alunni legati al fenomeno migratorio.

I PROBLEMI PRINCIPALI

Prima di procedere all'analisi del sistema italiano, va ricordato che vi è un quadro normativo internazionale (universale e regionale) assai ampio incentrato sul diritto all'istruzione, oltre che sul divieto di non discriminazione. Nell'ultimo rapporto ONU sul diritto all'istruzione dello Special Rapporteur [2010], sono evidenziati diversi aspetti problematici:

1. La tendenza a riconcettualizzare il diritto all'istruzione declinandolo in termini di "accesso all'istruzione", concetto assai meno pregnante dal punto di vista giuridico. Ciò ha avuto come conseguenza l'accettazione di una tendenza, quella di riferire tale accesso ai servizi della scuola primaria e secondaria nel mondo occidentale, ai servizi all'infanzia e alla scuola primaria in altre parti del mondo, con un approccio che "sgrava" dalle spalle dello Stato la responsabilità dell'istruzione per farla ricadere su quelle del discente.
2. È bassa l'attenzione rivolta specificamente a migranti, richiedenti asilo e rifugiati, con gravi lacune soprattutto in riferimento ai bambini migranti non accompagnati.
3. È parimenti lacunosa la protezione offerta ai migranti, rifugiati e richiedenti asilo irregolari, nonostante norme convenzionali sulla parità di trattamento, come quelle dell'OIL [Convenzione sui lavoratori migranti n. 143 del 1975 dell'O.I.L.: "Convenzione sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti"]². Del resto, ad oggi, solo 51 Paesi – e spicca l'assenza dell'Italia – hanno ratificato la United Nations Migrant Workers Convention. Va osservato che le esigenze di sicurezza e di affermazione del principio di cittadinanza come criterio razionale di differenziazione di trattamento (molti costituzionalisti considerano anacronistico parlare di cittadino; ritengo, per motivi su cui non vi è tempo di soffermarsi, che preservi ancora una validità di fondo) possano portare a leggi restrittive, con misure penali camuffate da misure amministrative.
4. Ebbene, un risvolto senz'altro critico è l'effetto di ulteriore emarginazione tali norme possono causare in capo a chi per paura preferisce di rimanere nell'irregolarità "nascosta" insieme ai bambini che rimangono così esclusi dal sistema scolastico.

5. Praticamente nulla è l'attenzione – nel quadro internazionale, intendo – rivolta ai bisogni educativi dei migranti con disabilità. Come si vedrà, nel sistema italiano una soluzione al problema è offerta dai recenti sviluppi legislativi e pedagogico-educativi.
6. Occorre considerare con estrema attenzione il fatto che il problema dell'accesso all'istruzione, dell'inclusione scolastica e dell'integrazione sociale non si esaurisce con i migranti di prima generazione, ma continua ad essere problematico anche per i migranti di seconda generazione, nati sul territorio dello Stato.

Come si spiega questa attenzione ONU sull'istruzione da offrire ai migranti? Appare indiscutibile che l'istruzione sia la via per ridurre i rischi di sfruttamento anche minorile sul lavoro; e lo Special Rapporteur ha insistito sull'importanza dell'istruzione anche ai fini della protezione dagli abusi sessuali, dalla violenza di genere, dal proselitismo integralistico, dalle droghe, ecc. L'istruzione contribuisce allo sviluppo democratico, all'idea di risoluzione pacifica dei conflitti, al reciproco rispetto; d'altra parte, l'esclusione dall'accesso all'istruzione contribuisce a iniettare sentimenti di rivalsa per essere stati marginalizzati ed esclusi. Il discorso si sposta quindi sul modello di integrazione seguito (se assimilazionista o no). Alcuni ordinamenti insistono sull'integrazione attraverso la lingua dentro la scuola: in Germania, ad esempio, dalle politiche iniziali volte, soprattutto in riferimento ai turchi, a promuovere la lingua d'origine ai fini del repatriation, si è passati all'apprendimento del tedesco come fattore chiave giacché esso appare uno dei fattori che concorre a determinare il numero di matrimoni misti tra tedeschi e immigrati di seconda generazione (o tra immigrati di seconda generazione); il che ha significato una ribilanciamento dello jus soli nelle scelte normative sulla cittadinanza.

Riporto una notizia di qualche giorno fa, di uno studente paraguaiano che scrive una lettera al suo insegnante a Buenos Aires, scusandosi del non conoscere il castigliano. Ecco, nella limitatezza del tempo a mia disposizione, vorrei insistere soprattutto sul fattore linguistico come strumento di integrazione sociale *dentro* la scuola, giacché senza scuola e senza le precondizioni per relazioni sociali inclusive che essa crea, ogni discorso sui diritti rischia di farsi astratto, di tradursi in Ferrajolismo, per essere chiari.

SPECIAL RAPPORTEUR

Prenderei spunto dalle considerazioni dello Special Rapporteur per illustrare le soluzioni italiane e per affrontare un tema delicato, che spesso in questi documenti viene sacrificato alla retorica del multiculturalismo. Scrive il Rapporteur:

«Many national school systems are resistant to, or are making slow progress in, adapting teaching and learning methods to the needs of migrant, refugee and asylumseeking students. There are also structural impediments, making national coordination difficult. Many teacher education and training programmes are decentralized, while universities seek to exercise their autonomy. Such structural impediments make concerted, coordinated national or subnational curricular and pedagogical initiatives difficult to implement».

E nello scrivere ciò il Rapporteur loda sistemi educativi come quelli danese, lituano, sudcoreano, finlandese per aver incluso nei curricula di formazione dei docenti e degli alunni ricerche e approfondimenti sul multiculturalismo.

Come dicevo, però, quello del bilanciamento, dell'equilibrio nel riconoscimento dovuto delle diversità culturali è un problema assai delicato, non sacrificabile alla retorica astratta dei Diritti Umani.

Uno dei temi al riguardo è la riformulazione dei curricula scolastici e degli strumenti di inclusione e lotta all'emarginazione; un altro è quello del rapporto tra istruzione ed identità culturale. La normativa italiana, prendendo atto di questi massicci flussi migratori prevede delle soglie per la determinazione del numero di studenti stranieri in classe. Da qualunque aspetto lo si guardi, quello delle soglie suscita dubbi: basti considerare il seguente caso: vicenda di mestre: la dirigente inserisce la soglia minima di italiani

VICENDE ITALIANE

La scuola è da sempre luogo elettivo di realizzazione della persona, una di quelle formazioni sociali in cui si sviluppa la personalità dell'individuo secondo il dettato dell'art. 2 Cost.. Non abbiamo dunque da imparare nulla dal Rapporteur ONU sul punto: l'art. 2, definito da Luigi Mengoni "forse la più bella norma mai scritta", incorpora l'essenza della centralità del "luogo" scuola nella formazione della persona [sul punto, probabilmente ha ragione

Sabino Cassese nel ritenere che i dibattiti in assemblea costituente lasciano trasparire in realtà poca consapevolezza dei costituenti; d'altra parte, l'analisi giuridico-costituzionale si muove nella sistematica della Costituzione e non dei resoconti sommari dei lavori in Sottocommissione].

È chiaro, infatti, che nel luogo scuola si sovrappongono questioni così centrali alla persona nella società che il discorso è irriducibile ai soli percorsi didattici: vi è l'aspetto religioso, la proiezione nel mondo del lavoro, l'educazione ai rapporti sociali e all'eguaglianza uomo-donna, ciò che rende particolarmente problematico il discorso su *quale* scuola desiderare, che autonomia riconoscere alle istituzioni scolastiche, che libertà lasciare ai privati di istituire scuole ed istituti di educazione secondo il dettato dell'art. 33 della Costituzione³.

Ogni considerazione non può che partire dalla domanda di fondo: che tipo di scuola desideriamo nell'ambito di sistema d'istruzione che in Italia abbiamo nel tempo edificato.

Rispetto ai luoghi comuni del Rapporteur, mi preme ricordare che il profondo cambiamento delle nostre istituzioni scolastiche inizia al tempo della Commissione Falcucci, che nel 1974, disegnò un percorso, poi gradualmente recepito dalla legislazione, incentrato sulla persona, specialmente sui soggetti con difficoltà di sviluppo, di apprendimento e di adattamento: queste persone, il riferimento era soprattutto agli alunni con disabilità, sancì quel progetto, "devono essere considerati protagonisti della propria crescita", in una scuola che deve rapportare l'azione educativa alle potenzialità individuali di ogni allievo. La scuola appare la struttura più appropriata per far superare la condizione di emarginazione in cui altrimenti sarebbero condannati i bambini handicappati, anche se deve considerarsi coesistente una organizzazione dei servizi sanitari e sociali finalizzati all'identico obiettivo. Spiegherò a breve il perché del riferimento ai bambini disabili che potrebbe apparire ultraneo.

Basti qui ricordare che il sistema scolastico italiano – per una volta sia consentito lodare quella che appare un'eccellenza nel diritto comparato, poco conosciuta da noi italiani purtroppo – è quello che con largo anticipo nel mondo occidentale ha abbandonato il principio della separazione scolastica per passare progressivamente dall'inserimento, all'integrazione e approdare al più ricco concetto di inclusione degli alunni con difficoltà, cioè con bisogni educativi

speciali. In più, mentre per altri ordinamenti la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dovuto sanzionare gli Stati che subordinavano 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 [Timishev c. Russia, 2005], in Italia il dPR 394/1999 sancisce l'obbligo scolastico anche per i minori irregolarmente soggiornanti nel territorio nazionale. E ancora, in alcuni casi la Corte di Strasburgo ha sanzionato la scelta di alcuni Stati [D.H. e al. C. Repubblica Ceca] di *segregare* – perché di ciò si è trattato – bambini rom in scuole speciali in ragione di asseriti deficit cognitivi apprezzati con test psico-pedagogici che, secondo la Corte, non davano dimostrazione di tener conto delle peculiarità sociali e culturali dei bambini valutati [idem in *Sampani e al. c. Grecia*]. Né valse l'asserito consenso dei genitori dei bambini separati da parte delle autorità ceche: il diritto a non essere discriminati su base razziale è un diritto indisponibile, coincidente con un pubblico interesse⁴ [v. anche Orsus e al. C. Croazia, 2010, per la separazione di 15 bambini di origine rom sulla base di una insufficiente conoscenza della lingua croata, dove la Corte stabilì che la creazione di classi differenziate non è di per sé discriminatoria; lo diventa in assenza di misure compensative portatrici di programmi specifici per facilitare l'integrazione linguistica, sociale e culturale].

Purtroppo, il dibattito sulla scuola degli ultimi anni è stato incentrato prevalentemente su due fattori, altamente condizionanti: quello ideologico, anche alla luce del considerevole incremento di alunni stranieri secondo i dati sopra riportati, e con l'incursione di norme penali camuffate da misure amministrative; quello finanziario, in tempi di crisi e contrazione delle risorse finanziarie.

Riguardo a quest'ultimo aspetto, la Corte costituzionale ha puntualizzato che l'emergenza finanziaria non può giustificare un travalicamento dello Stato rispetto alle competenze concorrenti fissate nell'art. 117 [così la Corte ha censurato l'intervento statale di dettaglio sulla creazione degli Istituti comprensivi – finalizzato al risparmio di spesa – di competenza regionale [sent. 147_2012]. La Corte si è trovata così a dover ripensare la distinzione tra norme generali sull'istruzione – di competenza esclusiva statale – e principi generali di cui all'art. 117: cambiando giurisprudenza sul punto, la Corte sin dal 2009 ha precisato che le

Al riguardo, prendendole mosse dal complesso di disposizioni costituzionali e legislative qualificate espressamente quali **norme generali sull'istruzione**, alla luce dei principi enunciati dalla giurisprudenza di questa Corte sopra richiamata, può ritenersi che appartengono a tale categoria quelle disposizioni statali che **definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione** e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge. In questo ambito si colloca anche la disciplina relativa alla «autonomia delle istituzioni scolastiche», facenti parte del sistema nazionale di istruzione, autonomia cui fa espresso riferimento il terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Le norme sin qui richiamate – che, dettando discipline che non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale, delineano le basi del sistema nazionale di istruzione – sono funzionali, anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante – si ribadisce – la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, **l'identità culturale** del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.

In questa sentenza si materializza in un certo senso la trasposizione sul piano costituzionale di quegli andamenti demografici menzionati in premessa.

Nel 2009, per la prima volta, la Corte crea un'associazione tra il sistema d'istruzione e l'identità culturale del paese che ripropone in termini nuovi il pluralismo sociale e culturale.

In precedenza, il costituente, il legislatore e la Corte si erano preoccupati della protezione delle minoranze linguistiche nei termini esposti dalla Corte nel 1992:

«la lingua propria di ciascun gruppo etnico rappresenta un connotato essenziale della nozione costituzionale di minoranza etnica, al punto da indurre il Costituente a definire quest'ultima quale “minoranza linguistica”. Come elemento fondamentale di identità culturale e come mezzo primario

di trasmissione dei relativi valori e, quindi, di garanzia dell'*esistenza* e della *continuità* del patrimonio spirituale proprio di ciascuna minoranza etnica, il diritto all'uso della lingua materna nell'ambito della comunità di appartenenza è un aspetto essenziale della tutela costituzionale delle minoranze etniche, che si collega ai principi supremi della Costituzione»

Ma si trattava di una prospettiva diversa, legate alle minoranze etniche stabili, concentrate su pezzi del nostro territorio e derivate, ad esempio, al Nord dai ritagli operati dai trattati di pace, da minoranze di lungo corso come quelle albanesi, catalane, ecc., in alcune Regioni del Sud, dal carattere "stanziale" delle minoranze Rom, Sinti e Camminanti. Questi elementi hanno determinato soluzioni normative interne e internazionali a garanzia delle "minoranze nazionali".

Oggi, la questione è notevolmente diversa: assistiamo all'enorme aumento di soggiornanti di lungo periodo, al fatto che i permessi per ricongiungimento familiare hanno di gran lunga superato quelli per motivi di lavoro, a testimonianza del fatto che il fenomeno odierno da osservare è quello del ricongiungimento familiare, con bambini e ragazzi che si riuniscono ai genitori in un territorio diverso da quello di origine. Ciò, in sostanza, determina la necessità di un arricchimento o ripensamento dei termini normativi, nazionali ed internazionali, per la formazione di gruppi minoritari non più ancorati e concentrati in porzioni di territorio.

CONCLUSIONI FINALI

In prospettiva sociologica, non si tratta più di costruire in termini statici e storici il concetto di identità; ciò che era comunque tranquillizzante. Il processo di costruzione del senso di sé avviene oggi in un macro-ambiente relazionale assai dinamico, in cui è aumentata enormemente la velocità del "traffico di simboli significanti" [Geertz]⁵; e i flussi migratori incidono nella materia in modo arricchente [se è vero quanto scriveva Cassirer] ma anche rischioso, per rischio di semplificazioni eccessive sullo scontro di civiltà, da un lato, sul multiculturalismo come ideologia, dall'altro.

Onde evitare questi problemi, ritengo che la scuola italiana si sia mossa nella giusta direzione:

1. Viene ribadito il principio della non separazione.

2. Se, da un lato, si dà atto dell'importanza del plurilinguismo nella scuola, dall'altro si ribadisce la assoluta imprescindibilità della conoscenza della lingua italiana come strumento di contrasto all'isolamento e alla discriminazione.
3. La disciplina sull'inclusione degli alunni con disabilità si è evoluta verso concetti e situazioni assai più complessi, quelli dei Bisogni Educativi Speciali: cioè di quei bisogni educativi in capo a soggetti in costante situazione di difficoltà, rischio di emarginazione e impossibilità di accesso all'educazione. Le norme italiane attuali includono le difficoltà di apprendimento degli stranieri (secondo una delle declinazioni viste all'inizio) che possono portare il Consiglio di classe ad adottare specifici percorsi didattici e prove di verifica dell'apprendimento (che non coincide più da tempo con gli aspetti nozionistici) differenziate, pur non avendo diritto per ciò solo alla certificazione di sostegno.
4. Purtroppo, come si è evidenziato all'inizio, un grave pericolo incombe sul modello educativo, il condizionamento che esso subisce dal fattore finanziario, senza che ciò abbia a che fare con la qualità del modello stesso. Particolarmente odiosa risulta così la clausola di stile che il legislatore acriticamente ripropone negli ultimi anni, quella dei "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica". I diritti costano, e per fortuna abbiamo una Corte costituzionale che, di recente, si è dimostrata assai coraggiosa nell'iniziare ad individuare un nucleo di diritti indisponibili e non bilanciabili con le esigenze finanziarie.
5. In ogni caso, la scuola è un luogo di conoscenza e relazione, il principale strumento per la conoscenza di se stessi e degli altri, nonché la principale via per la maturazione interiore dei valori e dei principi fondamentali degli ordinamenti.

References

Geertz, C., (1987). *Interpretazioni di culture*, Bologna: Il Mulino. ISBN 9788815012784.

MIUR, *Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano a.s. 2015/2016*.

The United Nations Migrant Workers Convention, the final report of the 1994 International Conference on Population and Development (principle 12).

The 2000 Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (par. 12).

Endnotes

¹ MIUR, *Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano a.s. 2015/2016*.

² The United Nations Migrant Workers Convention, the final report of the 1994 International Conference on Population and Development (principle 12) and the 2000 Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (par. 12).

³ Pototschnig riconobbe che tale materia non poteva essere lasciata alla esclusiva mano dello Stato.

⁴ Case of d.h. and others v. The Czech Republic, Grand Chamber, 2007, par. 204.

⁵ Geertz, C. (1987). *Interpretazioni di culture*, Bologna: Il Mulino.