



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E INTERNAZIONALI

Corso di Laurea Magistrale in Scienze Internazionali

Il diritto all'istruzione ed il divieto di discriminazione.
Un'analisi sull'integrazione scolastica dei minori di
origine straniera in Italia.

Relatore:
Chiar.ma Prof.ssa Alessandra Viviani
Correlatore:
Chiar.mo Prof. Pietro Pustorino

Laureanda
Emilia Granito

Anno Accademico 2013/2014

“Per sconfiggere analfabetismo, povertà, terrorismo, dobbiamo imbracciare i libri e le penne, sono le armi più potenti. Un bambino, un insegnante, un libro e una penna possono cambiare il mondo. L’istruzione è l’unica soluzione”

Malala Yousafzai, Premio Nobel per la Pace 2014

*Ai miei genitori, primi maestri di vita.
E a Carmen, alla quale vorrei insegnare quel
poco che so, anche se spesso sono io a dover
imparare qualcosa da lei.*

Indice

Introduzione	pag. 4
I.1 I dati della presenza dei minori stranieri in Italia	pag. 6
I.2 Il principio di non discriminazione	pag. 11
I.3 Il diritto all'istruzione	pag. 16
I.4 La doppia condizione di "soggetto debole" del minore straniero	pag. 20
Capitolo 1. I diversi " <i>status</i> " dei minori di origine straniera in Italia	pag. 22
1.1 Note introduttive	pag. 22
1.2 I minori accompagnati	pag. 23
1.3 I minori nati in Italia da genitori stranieri	pag. 25
1.4 Il ricongiungimento familiare	pag. 32
1.5 I minori "irregolari"	pag. 40
1.6 I minori stranieri non accompagnati	pag. 47
1.6.1 I minori stranieri non accompagnati nel diritto internazionale	pag. 49
1.6.2 I minori stranieri non accompagnati nell'Unione Europea ed in Italia	pag. 54
1.6.3 L'identificazione e l'accertamento dell'età	pag. 59
1.6.4 L'istituto della tutela e l'accoglienza dei MSNA	pag. 64
1.7 I minori stranieri richiedenti asilo	pag. 67
1.8 Osservazioni conclusive	pag. 72
Capitolo 2. Il diritto all'istruzione del minore straniero e la discriminazione scolastica nella normativa e nella giurisprudenza internazionali	pag. 76
2.1 Note introduttive	pag. 76
2.2 La normativa internazionale sul diritto all'istruzione e sul divieto di discriminazione	pag. 80
2.2.1 La Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed il Terzo Protocollo Opzionale	pag. 82
2.2.2 Il commento generale n. 1 del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia sulle finalità dell'educazione	pag. 87
2.2.3 Diritto all'istruzione e divieto di discriminazione fra normativa e giurisprudenza internazionali	pag. 95

2.2.4 Diritto all'istruzione e divieto di discriminazione nei confronti degli stranieri irregolari: il caso <i>Timichev c. Russia</i>	pag. 101
2.2.5 Diritto all'istruzione e divieto di discriminazione nei confronti dei minori di origine Rom	pag. 104
2.3 La legislazione nazionale sull'istruzione degli stranieri e le raccomandazioni rivolte all'Italia dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia	pag. 116
2.3.1 Le raccomandazioni del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia all'Italia	pag. 119
2.4 Osservazioni conclusive	pag. 124
Capitolo 3. L'integrazione in Italia dei minori stranieri	pag. 128
3.1 Note introduttive	pag. 128
3.2 L'integrazione dei minori stranieri: concetti preliminari	pag. 130
3.3 Le campagne e le proposte di UNICEF Italia	pag. 136
3.3.1 “IO come TU”	pag. 137
3.3.2 “Scuola Amica dei bambini e dei ragazzi”	pag. 145
3.4 Il ruolo della scuola nell'integrazione delle “diversità”	pag. 156
3.5 Osservazioni conclusive	pag. 163
Conclusioni	pag. 165
Appendice I	pag. 177
Appendice II	pag. 186
Bibliografia	pag. 198
Sitografia	pag. 209
Ringraziamenti	pag. 217

Introduzione

In principio c'era "Io"

"Un giorno 'Io' si accorse di non essere più 'solo', ma di avere a che fare con un 'l'altro-diverso-da-sé', del tutto simile a lui e con la pretesa di avere gli stessi diritti. Dapprima cercò di eliminarlo, negandogli il diritto di esistere. Ma l'altro' era sempre lì..."

Visto inutile ogni sforzo, cominciò a 'tollerare' la sua presenza, considerandolo però di natura inferiore e prodotto del 'male'. Ebbe inizio così la discriminazione tra uomo e uomo, tra uomo e donna, tra buoni e cattivi, tra esseri superiori e inferiori, tra prede e predatori, tra primitivi e civilizzati, tra oppressi ed oppressori, tra ricchi e poveri, tra nord e sud... In seguito, in nome di questa discriminazione arrivarono le lotte, le conquiste, le guerre sante, i colonialismi, le acculturazioni, il senso di appartenenza ad un 'noi', le divisioni, le segregazioni... La plurimillenaria storia della presenza dell'uomo sulla terra è lastricata di lotte per la conquista e l'eliminazione dell'altro'.

Nonostante tutto l'altro continuò ad esistere e ad affermare il proprio 'diritto ad avere dei diritti' e di 'stare alla pari' con 'Io'.

[continua...]"

Vittorio Pieroni, *Non solo noi*

Le migrazioni internazionali sono cresciute in maniera esponenziale nel corso degli ultimi decenni, risultando così, almeno dalla seconda metà del XX secolo, uno dei principali fattori di trasformazione sociale e di sviluppo nel mondo. È però specialmente dal XXI secolo che aumenta l'importanza del fenomeno, poiché gli spostamenti delle persone crescono di volume e, soprattutto, assumono nuove forme: per questo motivo, le migrazioni internazionali hanno trovato sempre più spazio nell'agenda dei *policy maker* in tutto il mondo.

I processi di globalizzazione e di crescita economica sono stati favoriti dai processi migratori, e al tempo stesso li hanno alimentati: le migrazioni, infatti, da un lato, sono il risultato dell'integrazione delle comunità locali e delle economie nazionali nell'ambito delle relazioni globali, dall'altro, esse sono causa di altre trasformazioni sociali sia nei Paesi di provenienza che in quelli di destinazione. Oggi i dati disponibili mostrano che oltre 231 milioni di migranti vivono al di fuori del proprio Paese di origine e le donne rappresentano circa la metà del totale dei migranti nel mondo¹.

¹ Fonte: United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2013). *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Age and Sex* (United Nations database. POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013). Tale fonte è stata utilizzata anche per l'analisi statistica sulla presenza della popolazione straniera a

I minori sono coinvolti nelle migrazioni sotto molti aspetti: possono, infatti, rimanere nel Paese di origine e quindi essere privati della cura di uno o entrambi i genitori migranti, ma possono anche migrare assieme a loro o nascere nello Stato di destinazione (c.d. seconde generazioni), infine possono migrare da soli (c.d. minori stranieri non accompagnati, MSNA) a volte per ricongiungersi ai loro familiari, altre volte invece affrontando le difficoltà legate al fatto di trovarsi senza un adulto di riferimento nel Paese di destinazione. Ovviamente i casi appena elencati non formano un elenco completo, la migrazione dei minori è un universo eterogeneo, difficile da definire in maniera esaustiva. All'interno di tale insieme, concentrandosi sul solo contesto italiano, possono essere individuate varie e differenti “categorie”, così elencabili:

- i minori che arrivano regolarmente in Italia assieme ai propri genitori;
- i minori nati in Italia da genitori stranieri;
- i minori che arrivano regolarmente in Italia per ricongiungersi ai propri genitori;
- i minori che transitano per l'Italia diretti verso altri Paesi europei;
- i minori che arrivano irregolarmente in Italia assieme ai loro genitori;
- i minori che arrivano irregolarmente per ricongiungersi ai propri genitori o ad altri parenti;
- i minori che arrivano irregolarmente, dopo aver affrontato il viaggio senza nessun adulto di riferimento;
- i minori vittime di tratta.

Anche in questo caso bisogna sottolineare che si tratta di categorie che semplificano una realtà ben più dinamica e difficile da catalogare, poiché, ad esempio, possono presentarsi casi ascrivibili a due o più categorie, oppure ipotesi non del tutto individuate da alcuna di esse.

Al di là dei casi specifici, però, i minori migranti affrontano molteplici rischi in tutte le fasi del processo migratorio. In particolar modo, quelli che migrano senza documenti sono più vulnerabili al rischio di traffico, di violenza, di abuso e di

livello mondiale del paragrafo successivo, mentre per il contesto nazionale si è preferito fare riferimenti ai dati ISTAT più recenti.

sfruttamento; inoltre, una volta giunti nei Paesi di destinazione, essi spesso hanno difficoltà nell'accesso ai servizi educativi, sanitari e sociali di base, vivendo con il costante timore di un possibile arresto o rimpatrio. A prescindere poi dalla loro condizione di irregolarità, tanto nei Paesi di transito quanto in quelli di destinazione, i migranti, e in particolar modo i bambini, sono spesso vittime di discriminazione ed esclusione sociale e sono maggiormente a rischio di povertà.

Il presente elaborato si propone di analizzare il tema dell'integrazione dei minori di origine straniera presenti in Italia attraverso la tutela dei loro diritti, in particolare il diritto all'istruzione. A tal fine, dopo una breve introduzione volta ad illustrare la particolare situazione dei minori migranti in Italia e il fondamentale principio di non discriminazione – il cui rispetto è alla base di una vera integrazione sociale degli stranieri – l'analisi sarà volta a presentare i diversi status giuridici dei minori di origine straniera, illustrandone le principali caratteristiche normative. In seguito, la trattazione verterà sulla normativa, nazionale e internazionale, in materia di integrazione e tutela dei diritti dei minori migranti, primo fra tutti il diritto all'istruzione, presentando inoltre casi di giurisprudenza internazionale. Infine, l'ultima parte sarà dedicata alle campagne di UNICEF Italia ONLUS sui temi dell'integrazione e della lotta al razzismo, al suo impegno nelle scuole italiane ed ai progetti avviati volti al raggiungimento di questi obiettivi, in conclusione al ruolo che spetta alla scuola di formare nel rispetto e nell'integrazione delle diversità culturali.

I.1 I dati della presenza dei minori stranieri in Italia

Anzitutto, bisogna fare chiarezza su alcuni concetti che verranno utilizzati: per “minore” si intende ogni essere umano avente un’età inferiore ai 18 anni, eccezion fatta per quegli ordinamenti che prevedono diversamente circa il raggiungimento della maggiore età². Per “minore di origine straniera” – o più semplicemente “minore straniero” – si intende qualsiasi minore che si trovi al di fuori dal proprio

² Così come definito dall’art. 1 della Convenzione ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza.

Paese di origine³, ossia il Paese in cui è nato e/o cresciuto, ovvero il Paese di cui detiene la cittadinanza, includendo perciò anche il caso di minori nati nel Paese di destinazione o di transito.

Per poter affrontare in maniera completa l'analisi della questione dell'integrazione, è opportuno tentare di quantificare il fenomeno delle migrazioni internazionali e comprendere in quale misura esso coinvolga i minori. Come anticipato nell'Introduzione, il numero di migranti nel mondo è di circa 231 milioni e mezzo di persone, di cui quasi la metà (111,2 milioni) sono donne. I bambini e gli adolescenti migranti, ossia coloro che hanno un'età compresa fra 10 e i 19 anni, sono oltre 34 milioni, cioè il 15% del totale dei migranti nel mondo. Fra questi, quasi 7 milioni hanno un'età compresa tra 10 e i 4 anni, oltre 7 milioni e mezzo hanno fra i 5 e i 9 anni, circa 9 milioni hanno fra i 10 e i 14 anni ed i restanti 11 milioni hanno da 15 a 19 anni.

Oltre la metà dei minori migranti, precisamente il 62%, risiede nei Paesi meno sviluppati ed in quelli cosiddetti in via di sviluppo (PVS), in linea con gli odierni trend demografici. Il continente che ospita il maggior numero di minori migranti è l'Asia, seguito in ordine da Europa, Americhe, Africa e Oceania; tuttavia, se si prende in considerazione la percentuale dei minori migranti rispetto al totale della popolazione migrante, l'ordine subisce dei mutamenti: infatti, in questo senso i minori migranti rappresentano il gruppo più ampio della popolazione migrante totale in Africa (dove essi sono quasi il 30% del totale dei migranti internazionali), a cui seguono l'Asia (20%), l'Oceania (12%), le Americhe (11%) ed infine l'Europa (quasi il 10%).

Le differenze di genere a livello globale fra i minori migranti rispecchiano quelle esistenti fra la popolazione migrante in generale: degli oltre 34 milioni di minori migranti 18 milioni sono di sesso maschile e 16 milioni e mezzo di sesso femminile, dunque circa la metà (per ogni 100 bambini o ragazzi vi sono 90 bambine o ragazze); questa tendenza esiste anche a livello regionale, ad eccezione

³ Cfr. Save the children Italia *I minori stranieri in Italia. L'esperienza e le raccomandazioni di Save the children. II Rapporto annuale* in images.savethechildren.it/IT/f/img_pubblicazioni/img133_b.pdf (consultato il 30 gennaio 2015).

del continente africano dove il numero di minori migranti di sesso femminile supera quello dei migranti di sesso maschile.

Queste cifre danno la misura di quanto sia urgente esaminare la questione delle migrazioni e spiegano perché il tema deve diventare sempre più centrale nell'agenda dei *policy maker* dei vari Stati, sia che si tratti di Paesi di origine, sia nel caso di Paesi di destinazione o transito. In particolare nel caso dei minori, è importante affrontare gli effetti negativi che i processi migratori possono avere, soprattutto sulla tutela dei loro diritti.

Come già ricordato, infatti, i bambini e gli adolescenti migranti, specie quelli privi di documenti, sono maggiormente esposti ad abusi, diretti o indiretti, ed a violazioni dei diritti umani, sanciti da strumenti internazionali quali la Convenzione sui diritti dell'infanzia e della adolescenza ma anche dagli altri trattati internazionali che tutelano i diritti umani in generale. Lo stesso *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti ha messo in luce, in un suo rapporto⁴ sulla protezione dei diritti umani dei minori migranti, come i potenziali benefici per i minori, derivanti dalla migrazione, possano venir meno qualora essi si trovino nello *status* di immigrato irregolare. La preoccupazione espressa dallo *Special Rapporteur* è infatti che questi bambini o adolescenti possano essere sottoposti alla privazione di diritti che spettano loro e, quindi, che possano dover subire una totale o parziale limitazione della libertà personale, oppure vedersi negato del tutto o in parte l'accesso a servizi importanti come la sanità e l'istruzione; in questo senso, si può affermare che il pericolo maggiore che corrono i minori migranti sia quello di non godere della stessa protezione e degli stessi diritti di quelli risiedenti in un determinato Paese, dunque di essere oggetto di discriminazione, sfruttamento o di risultare di fatto invisibili. C'è, insomma, l'urgenza di approcciarsi alla questione delle migrazioni basandosi sui diritti umani, facendo in modo che le decisioni politiche che vertono su tale tema prestino particolare attenzione anzitutto alle cause di fondo della migrazione nel Paese di origine e comprendano misure specifiche per affrontare i bisogni dei

⁴ United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights (2009). *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Jorge Bustamante. Protection of children in the context of migration* (A/HRC/11/7).

soggetti più vulnerabili coinvolti nelle migrazioni, compresi coloro che vengono lasciati nel Paese di origine dalla famiglia che emigra. Tali raccomandazioni valgono, ovviamente, per tutti i Paesi coinvolti in qualsiasi modo nel fenomeno delle migrazioni internazionali, quindi anche per l'Italia.

Se messa a confronto con altri Paesi industrializzati, l'Italia ha dovuto confrontarsi con l'immigrazione internazionale solo in un momento piuttosto recente, poiché la portata del fenomeno ha iniziato a delinearsi dalla metà degli anni Novanta⁵. Negli ultimi trent'anni, infatti, il numero di migranti in Italia è diventato sempre più importante, passando da 1,4 milioni del 1990 ai 5,7 milioni del 2013, quindi è più che quadruplicato in meno di 25 anni; il numero delle donne migranti supera di gran lunga quello degli uomini – rispettivamente 3,08 milioni e 2,62 milioni.

Una fetta consistente ed in rapida crescita della popolazione migrante in Italia, inoltre, è costituita da minorenni: sono infatti oltre 900 mila i bambini e gli adolescenti di origine straniera residenti in Italia, cioè più del 15% del totale. La differenza tra i generi è pressoché nulla, poiché poco più del 50% dei minori stranieri presenti in Italia è di sesso femminile⁶.

Le regioni italiane più interessate dalla presenza di immigrati, minori e non, sono la Lombardia, l'Emilia-Romagna ed il Veneto, mentre l'Italia meridionale e le isole vedono il numero minore di stranieri residenti. Rispetto agli anni precedenti, non ci sono state significative variazioni nella distribuzione territoriale della popolazione straniera: oltre il 60% di essa, infatti, risiede nel Nord-ovest e nel Nord-est (rispettivamente il 36% ed il 28%), mentre nell'Italia centrale si trova poco più del 20% della popolazione straniera residente in Italia. La parte restante, inferiore al 10%, si trova al sud e nelle isole; questo è un trend che è stato possibile

⁵ Precedentemente a tale data, infatti, i sociologi, in particolare quelli che si occupavano dello studio dei processi migratori, tendevano a considerare l'Italia come un Paese caratterizzato da una importante emigrazione, piuttosto che dall'immigrazione. Cfr. BONIFAZI, Corrado *Da paese d'emigrazione a paese d'immigrazione: la nuova realtà italiana* in www.scienzainrete.it/files/20110224bonifazi.pdf (consultato il 18 febbraio 2015) e PUGLIESE, Enrico *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne* in www.cestim.it/argomenti/31italia/rapporti-papers/dossier_migrazioni/parte_3/italia.htm (consultato il 18 febbraio 2015).

⁶ ISTAT, *Cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti*, 5 agosto 2014 in www.istat.it/it/archivio/129854 (consultato il 30 gennaio 2015).

osservare negli ultimi anni: la popolazione straniera tende a spostarsi verso il centro ed il nord Italia, il sud, invece, in particolare regioni come la Sicilia, la Calabria e la Puglia, sono più che altro la prima meta di arrivo.

Un'altra componente importante della popolazione straniera residente in Italia è poi rappresentata dai minori nati in Italia da genitori stranieri, ossia le cosiddette "seconde generazioni". Nel 2012 questi erano oltre 500 mila e rappresentavano circa il 60% del totale dei minori stranieri residenti in Italia⁷; inoltre, ogni anno circa il 15% dei bambini che nascono in Italia ha almeno un genitore straniero. D'altra parte, le nascite di bambini di origine straniera rappresentano il secondo fattore di incremento della popolazione straniera residente in Italia, dopo l'iscrizione all'anagrafe degli individui provenienti dall'estero.

A tutti i casi elencati sopra si aggiunge il numero degli immigrati, spesso anche minorenni, che sono entrati irregolarmente in Italia, oppure che hanno prolungato la loro permanenza oltre la scadenza del permesso di soggiorno (i cosiddetti *overstayer*): per sua natura, il fenomeno dell'immigrazione irregolare non può essere quantificato e dunque sfugge alle fonti statistiche ufficiali; le stesse stime possono presentare un margine di errore considerevole e questo, di conseguenza, provoca un maggiore rischio di non poter garantire per questi soggetti i diritti umani di cui sono titolari.

Il continuo aumento numerico dei minori, quindi, rappresenta indubbiamente l'aspetto innovativo della presenza straniera in Italia. Se il decennio passato può essere considerato come quello della stabilizzazione e dell'avvio dei processi di integrazione della popolazione straniera, durante quello corrente il fenomeno dei minori stranieri e della seconda generazione è e sarà la questione principale per l'integrazione degli immigrati in Italia.

⁷ Fonte: demo.istat.it/altridati/IscrittiNascita/index.html (consultato il 30 gennaio 2014).

I.2 Il principio di non discriminazione

Una delle maggiori sfide poste agli Stati dal fenomeno delle migrazioni internazionali è quella di essere in grado di garantire a tutti i migranti gli stessi diritti fondamentali⁸ che essi riconoscono ai propri cittadini, “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”⁹. Si tratta del principio di non discriminazione – o anche principio di uguaglianza o divieto di discriminazione –, il quale nel tempo è diventato principio cardine di tutti i trattati internazionali in materia di diritti umani, oltre che dei testi costituzionali degli Stati democratici, fra cui anche la Costituzione italiana¹⁰, come si vedrà più avanti.

Nella Dichiarazione universale dei diritti umani, il principio di non discriminazione è indicato come uno dei principi generali per il godimento dei diritti dell'uomo, entrando a far parte del diritto internazionale generale come principio di *ius cogens*¹¹: in sostanza esso obbliga tutti gli Stati incondizionatamente, a prescindere se essi abbiano o meno ratificato i vari trattati sui diritti umani; inoltre, come già ricordato poc' anzi, tale principio è menzionato nella maggior parte degli strumenti normativi internazionali, come l'art. 1 della Carta delle Nazioni Unite, nonché nell'art. 2 comune ai due Patti internazionali

⁸ Per diritti fondamentali si intendono quei diritti e quelle libertà che riguardano la tutela delle esigenze essenziali della condizione umana, i quali hanno una dimensione universalistica che supera il limite della territorialità e che prescinde dal legame di cittadinanza con un determinato ordinamento. I diritti fondamentali pienamente riconosciuti sia agli stranieri che ai cittadini sono quelli considerati, nel diritto interno e in quello internazionale, diritti dell'uomo in senso stretto, vale a dire quei diritti inviolabili dello straniero in quanto persona umana, e per questo da considerarsi al pari del cittadino. Ovviamente, non tutti i diritti fondamentali rientrano in questa accezione (si pensi, ad esempio, al diritto di voto), così come gli stranieri non possono godere di alcuni diritti riservati ai cittadini nella stessa misura (si pensi, ad esempio, alla libertà di movimento). Per approfondimenti, cfr. FAVOREU, Louis *Diritti dell'uomo*, in “Enciclopedia del Novecento - II Supplemento”, 1998, disponibile al link [www.treccani.it/enciclopedia/diritti-dell-uomo_\(Enciclopedia_del_Novecento\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/diritti-dell-uomo_(Enciclopedia_del_Novecento)/) (consultato il 4 marzo 2015). Paolo Bonetti, inoltre, ricostruisce il quadro dei diritti fondamentali dello straniero comunque presente in Italia: BONETTI, Paolo *Diritti fondamentali degli stranieri* in www.altodiritto.unifi.it/frontier/prassi/bonetti.htm (consultato il 4 marzo 2015).

⁹ Dichiarazione universale dei diritti umani, art. 2, par. 1

¹⁰ Costituzione della Repubblica Italiana, art. 3.

¹¹ COFELICE, Andrea *I diritti umani nel sistema delle Nazioni Unite: il diritto alla non-discriminazione* in unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/I-diritti-umani-nel-sistema-delle-Nazioni-Unite-il-dirittoalla-non-discriminazione/49 (consultato il 18 febbraio 2015).

del 1966 sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali e nella Convenzione internazionale sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza all’art. 2. Oltre a tali disposizioni, va menzionata anche la Convenzione internazionale sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 21 dicembre 1965 ed entrata in vigore il 1 aprile 1969, la quale è stata ratificata da 176 paesi, fra cui anche l’Italia. Il concetto di “discriminazione razziale” viene definito all’art. 1 della Convenzione con questi termini: “ogni distinzione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l’ascendenza o l’origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l’effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l’esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore della vita pubblica”.

Lo scopo del divieto di discriminazione è quello di garantire a tutti gli individui di accedere in modo equo e paritario alle opportunità offerte dalla società, o quantomeno quello di non negare solo ad alcune categorie di individui i diritti irrinunciabili della persona umana¹². Innanzitutto, il diritto alla non discriminazione stabilisce che tutti coloro che si trovano in una determinata situazione debbano ricevere lo stesso trattamento, a prescindere dal fatto che possiedano o meno una caratteristica ritenuta “protetta”: in questo caso si parla di “discriminazione diretta”. La discriminazione diretta si verifica quando una persona riceve un trattamento sfavorevole rispetto a quello che hanno ricevuto o che riceverebbero altre persone in una situazione analoga, e la ragione di questo trattamento, dovuto a una particolare caratteristica della persona, rientra fra i motivi di discriminazione che formano oggetto di protezione¹³. In secondo luogo, tale diritto stabilisce che le persone che si trovano in situazioni diverse devono

¹² Cfr. Agenzia dell’Unione Europea per i Diritti Fondamentali, Corte Europea dei Diritti dell’Uomo–Consiglio d’Europa, *Manuale di diritto europeo della non discriminazione*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, 2011, p. 23 in fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1510-FRA-CASE-LAW-HANDBOOK_IT.pdf (consultato il 30 gennaio 2015), TRIA, Lucia *Il divieto di discriminazione tra Corte di Strasburgo e Corti interne* in www.unionedirittiumani.it/wp-content/uploads/2014/11/Lucia-Tria-materiale-lezione.doc (consultato il 18 febbraio 2015).

¹³ Cfr. Agenzia dell’Unione Europea per i Diritti Fondamentali, Corte Europea dei Diritti dell’Uomo–Consiglio d’Europa, *Manuale di diritto europeo della non discriminazione*, op. cit., pp. 24-30.

ricevere un trattamento diverso, nella misura in cui ciò sia necessario affinché esse possano fruire di determinate opportunità su un piano di parità con gli altri. Nel momento in cui si attua una prassi o si definiscono delle regole, è dunque necessario tener conto dei medesimi motivi di discriminazione oggetto di protezione: questa è invece la cosiddetta “discriminazione indiretta”. Quando si verifica la discriminazione indiretta, invece, ci si trova di fronte ad una disposizione, una prassi o un criterio di per sé neutri, che colpisce però in modo significativamente più sfavorevole un gruppo definito da uno dei motivi oggetto del divieto di discriminazione, rispetto ad altre persone in una situazione analoga¹⁴.

Nel settore dell’educazione, l’azione di discriminazione può consistere nel vietare o limitare, nei confronti di singoli o di gruppi di individui, l’accesso all’istruzione di qualsiasi tipo e grado, nell’impartire loro un’istruzione di livello inferiore, oppure nel creare strutture e/o sistemi educativi separati.

Gli Stati membri delle Nazioni Unite, dunque, sono chiamati ad adottare politiche e ad elaborare programmi volti ad assicurare il pieno rispetto del principio di non discriminazione; le autorità di governo poi hanno una particolare responsabilità circa l’attivazione di procedure giurisdizionali di ricorso e l’adozione di strumenti di tipo sanzionatorio nei confronti dei soggetti responsabili di atti discriminatori e di tipo riparatorio nei confronti delle vittime di tali atti.

A livello internazionale, è stato istituito inoltre un organo *ad hoc* per intraprendere un’azione di controllo sull’effettivo rispetto degli obblighi previsti dalla già ricordata Convenzione internazionale per l’eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale del 1965, vale a dire il Comitato per l’eliminazione della discriminazione razziale (CERD)¹⁵. Il Comitato, infine, ha raccomandato

¹⁴ Cfr. Agenzia dell’Unione Europea per i Diritti Fondamentali, Corte Europea dei Diritti dell’Uomo–Consiglio d’Europa, *Manuale di diritto europeo della non discriminazione*, op. cit., pp. 31-34.

¹⁵ Il Comitato è composto da 18 membri, eletti fra i nominativi proposti dai vari Stati parti della Convenzione, i quali durano in carica per quattro anni e sono designati in funzione della loro esperienza e comprovata conoscenza della materia (art. 8). Le procedure attraverso le quali il Comitato interviene possono essere tre, vale a dire l’esame dei rapporti periodici inviati dagli Stati parti sulla base di linee-guida dettate dallo stesso CERD oppure l’ammissibilità ed il successivo esame di ricorsi di

più volte agli Stati parti di agire sempre nel pieno rispetto della Convenzione ed ha spesso sottolineato l'importanza non solo di garantire il recepimento del disposto pattizio, ma anche di favorire la produzione normativa interna, al fine di disporre di adeguati strumenti per poter affrontare ogni possibile situazione di discriminazione.

Anche nel quadro europeo il diritto all'uguaglianza, nell'accezione del divieto alla discriminazione razziale, ha assunto una rilevante importanza ed è oggetto di specifici strumenti di tutela, in particolare nell'ambito d'azione del Consiglio d'Europa; l'Unione Europea, d'altra parte, si è da sempre posta fra i suoi obiettivi quello della lotta contro la xenofobia, il razzismo e l'intolleranza, considerando ogni forma di discriminazione una violazione dei diritti e delle libertà fondamentali di cui tutti gli individui sono titolari¹⁶. Il Consiglio d'Europa ha infatti istituito, nel 1993, a seguito della Conferenza di Vienna sui Diritti umani, la Commissione europea contro la discriminazione e l'intolleranza, composta da individui di alta levatura morale, la quale da un lato ha competenza ad esaminare l'applicazione delle misure politiche e giuridiche, adottate dagli Stati dell'Unione, volte a combattere le varie forme di discriminazione razziale che possono presentarsi nei loro territori; dall'altro essa ha il compito di promuovere appunto la lotta alla discriminazione razziale, tanto a livello locale e nazionale quanto a

natura interstatale e quelli di natura individuale (a patto che lo Stato interessato in quanto convenuto sia parte della Convenzione ed abbia inoltre riconosciuto la competenza del Comitato a ricevere ed esaminare i ricorsi stessi). I rapporti degli Stati vengono presentati inizialmente dopo un anno dalla ratifica della Convenzione da parte di ogni Stato e successivamente ogni due anni; essi devono indicare tutte le misure legislative, esecutive ed amministrative adottate dallo Stato volte dare effettiva esecuzione agli obblighi posti dalla Convenzione. Successivamente all'esame del rapporto da parte del Comitato, lo Stato, attraverso il delegato che aveva la funzione di presentare il rapporto, è chiamato a rispondere ai quesiti degli esperti e commentare le loro osservazioni. Al termine di questa discussione, il Comitato fa pervenire all'Assemblea generale delle Nazioni Unite una relazione nella quale suggerisce le raccomandazioni allo Stato interessato affinché possa applicare o migliorare ulteriormente l'applicazione delle disposizioni della Convenzione. Cfr. ZANGHÌ, Claudio *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, Giappichelli editore, 2013, pp. 42-43.

¹⁶ Secondo l'art. 14 della Convenzione europea del 1950, infatti, "il godimento dei diritti e delle libertà [...] deve essere assicurato senza nessuna discriminazione".

livello internazionale, attraverso raccomandazioni dirette agli Stati oppure la produzione di un nuovo *corpus* normativo sovranazionale¹⁷.

Nell'ordinamento italiano, il principio di uguaglianza è sancito all'art. 3, Cost.¹⁸, il quale, in armonia con la tradizione normativa straniera e internazionale sopra citata, garantisce, al 1° comma, che “tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge [...].” L'espressione “cittadini”, inizialmente, ha fatto sorgere qualche problema interpretativo in merito a chi fossero i “beneficiari dell'uguaglianza”, dal momento che l'interpretazione letterale del testo lascerebbe intendere che solo coloro che possiedono la cittadinanza italiana possono considerarsi pari in dignità. Tale impostazione in realtà è stata superata già negli anni Sessanta dalla giurisprudenza costituzionale: anzitutto, la portata della norma è stata estesa agli stranieri e agli apolidi, quantomeno rispetto al godimento dei diritti inviolabili e di quelli connessi ad un regime democratico¹⁹. Di conseguenza, si può far rientrare anche l'art. 3 della Costituzione italiana in quella tradizione di rispetto e tutela della diversità che sono propri delle democrazie più avanzate.

Il riconoscimento dell'uguaglianza, la conseguente eliminazione delle varie forme di discriminazione e la garanzia che tutti possono (devono poter) godere dei diritti umani senza distinzioni sono elementi fondamentali dei processi di integrazione degli stranieri. Il consolidarsi di comportamenti discriminatori nei confronti degli stranieri, spesso aggravati dalle conseguenze sociali della recente crisi economica, favorisce di fatto l'esclusione di questi dalla società, a maggior ragione se si considerano i minori di origine straniera, i quali spesso vedono compromesso il loro benessere in ambiti importanti come quello dell'educazione e quello della sanità, nonché quello delle future opportunità professionali. La non-discriminazione e l'integrazione sociale degli stranieri, dei minori in particolare,

¹⁷ Per un approfondimento sul principio di non discriminazione in ambito europeo, cfr. Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo–Consiglio d'Europa, *Manuale di diritto europeo della non discriminazione*, op. cit.

¹⁸ Per un approfondimento sull'art. 3, Cost., cfr. CELOTTO, Alfonso *Art. 3, 1° co., Cost.* e GIORGIS, Andrea *Art. 3, 2° co., Cost.* in BIFULCO, Raffaele, CELOTTO, Alfonso e OLIVETTI, Marco (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, UTET giuridica, 2006.

¹⁹ Fra le numerose sentenze della Corte costituzionale in merito, cfr., in particolare, le sentt. nn. 120/1967, 104/1969, 144/1970, 46/1977, 62/1994, 219/1995.

richiedono strumenti adeguati e specifiche misure legislative, ma soprattutto un'attitudine sociale migliore nei loro confronti, poiché altrimenti si potrebbe ottenere la parità dei diritti dal punto di vista legislativo, ma una discriminazione *de facto* dal punto di vista sociale.

I.3 Il diritto all'istruzione

Il diritto all'istruzione è apparso per la prima volta, a livello internazionale, nella Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, all'art. 26, nella parte del testo in cui l'oggetto principale è la tutela dei diritti economici, sociali e culturali. La disposizione riconosce il diritto all'istruzione ad ogni individuo e sancisce la gratuità e l'obbligatorietà dell'istruzione elementare, precisando inoltre che essa deve essere orientata “al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali”, deve “promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le nazioni, i gruppi razziali e religiosi” e deve “favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace”.

Dopo quella data, il diritto all'istruzione è apparso numerose volte in molti altri trattati internazionali, tanto a livello universale quanto a livello regionale. A livello universale, nell'ambito delle Nazioni Unite, si deve anzitutto menzionare l'art. 13 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, il quale – specificando quali sono gli obblighi degli Stati contraenti nel campo dell'organizzazione dei sistemi educativi – prevede anzitutto che l'istruzione primaria sia obbligatoria e accessibile gratuitamente a tutti (in armonia con l'art. 26 della Dichiarazione universale dei diritti umani); in secondo luogo, la disposizione afferma che l'istruzione secondaria (inclusa quella tecnica e professionale) deve essere generale ed accessibile a tutti, come anche l'istruzione superiore, su un piano d'uguaglianza in base alle attitudini di ciascuno; inoltre, l'istruzione di base va incoraggiata o intensificata per coloro che non hanno ricevuto un'istruzione primaria o che non ne hanno completato il corso; infine, la norma impegna gli Stati a perseguire attivamente lo sviluppo di un sistema di scuole di ogni grado, l'istituzione di un sistema adeguato di borse di studio ed un

continuo miglioramento delle condizioni materiali del personale docente. Il Patto sui diritti civili e politici, invece, non contiene una disposizione precisa sul diritto all’istruzione, ma riconosce soltanto, all’art. 18, co. 4, la libertà dei genitori, o dei tutori legali del minore, di “curare l’educazione religiosa e morale dei figli in conformità alle proprie convinzioni”.

Un riconoscimento più ampio al diritto all’istruzione ed all’educazione lo si può trovare negli strumenti di tutela dei diritti dei minori adottati dalle Nazioni Unite, precisamente la Dichiarazione sui diritti del fanciullo del 1959 (principio n. 7) e la Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza del 1989 (artt. 28 e 29). In quest’ultima non solo si contempla una serie di obblighi per gli Stati parti circa l’accesso e l’organizzazione del sistema scolastico – obblighi in gran parte coincidenti con quelli già visti nell’analisi dell’art. 13 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali –, ma si richiede anche una serie di requisiti qualitativi che dovrebbero essere tenuti presenti nella predisposizione dei percorsi formativi scolastici. In particolare, l’art. 29 della Convenzione sottolinea come il diritto all’istruzione sia un diritto individuale e soggettivo, il quale deve tendere ad un’educazione di qualità, incentrata sul minore, per costruire le capacità e le competenze utili ad affrontare la vita e a garantire il loro benessere. Queste competenze, perciò, comprendono non solo il saper leggere, scrivere e contare, ma anche la capacità di prendere decisioni equilibrate, risolvere le controversie in maniera non violenta, sviluppare uno stile di vita sano, favorire l’assunzione di responsabilità, il pensiero critico, la creatività²⁰.

Per richiamare poi i temi poc’anzi analizzati, nella realizzazione del diritto all’istruzione, il principio di non discriminazione gioca un ruolo fondamentale e, perciò, sul tema le Nazioni Unite hanno più volte dimostrato un impegno particolare. Ad esempio, tanto il Patto quanto la Convenzione sopracitati sanciscono il divieto di discriminazione nel riconoscere tutti i diritti in essi contenuti, dunque tale divieto vale anche nel garantire il diritto all’istruzione. Oltre a ciò, altre convenzioni vanno in questa direzione: fra tutte, l’art. 5 della già menzionata Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione

²⁰ Comitato ONU sui diritti dell’infanzia, *Commento generale n. 1 sulle finalità dell’educazione*, par. 9.

razziale del 1965, il quale stabilisce l'obbligo di vietare ed eliminare la discriminazione razziale in tutte le sue forme e di garantire a ciascuno il diritto all'egualanza nel pieno godimento dei diritti, tra cui quello all'educazione; l'art. 10 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna del 1979, che impegna gli Stati partì ad intraprendere tutte le misure necessarie per eliminare ogni disparità di trattamento tra uomo e donna nel campo dell'educazione; la Convenzione sulla tutela dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 1991, la quale assicura ai componenti delle famiglie dei lavoratori migranti la piena egualanza di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato di impiego e pone a carico degli Stati partì²¹ l'obbligo di adottare delle politiche che facilitino l'integrazione dei figli dei lavoratori migranti nel sistema scolastico locale; infine, la Convenzione contro la discriminazione nell'educazione, adottata dall'UNESCO nel 1960, la quale si propone di mettere al bando qualsiasi distinzione, esclusione o preferenza che abbia lo scopo o l'effetto di cancellare o compromettere l'uguaglianza di trattamento nel campo dell'educazione.

A livello europeo, merita una speciale menzione l'art. 2 del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1952, il quale stabilisce che:

“Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche”²².

²¹ Nonostante la maggior parte dei Paesi europei rappresenti una meta per un gran numero di migranti, nessuno di essi ha ratificato la Convenzione. Sembra anzi che essa sia stata dimenticata in quanto comporterebbe per i Paesi europei l'abbandono di politiche di non riconoscimento del valore “umano” dell’immigrato, inteso come soggetto da tutelare e non come mero ingranaggio del processo produttivo. Per maggiori approfondimenti, cfr. UN, *Treaty Series*, vol. 2220, p. 3 (Doc. A/RES/45/158) e NATALINI, Francesca *La convenzione ONU sui lavoratori migranti ed i membri delle loro famiglie a più di dodici anni dalla sua adozione* in www.onuitalia.it/contributi/migranti.php (consultato il 28/09/2014).

²² La Corte europea dei diritti dell'uomo ha sottolineato la portata di questo articolo in numerose sentenze; si veda, ad esempio, caso *Leyla Sahin c. Turchia*, ric. n. 44774/98, sentenza del 10 novembre 2005, Grande Camera, par. 137 e caso *Timishev c. Russia*, ric. n. 55762/00 e n. 55974/00, sentenza del 12 dicembre 2005, par. 64.

Il diritto all’istruzione, quindi, rappresenta una condizione indispensabile per lo sviluppo della personalità individuale e per il godimento dei diritti umani; tale importanza è stata riconosciuta anche da altri sistemi regionali di protezione dei diritti umani, come il Protocollo alla Convenzione americana dei diritti dell’uomo relativo ai diritti economici, sociali e culturali del 1988 (Protocollo di San Salvador; art. 13) e la Carta africana dei diritti dell’uomo e dei popoli del 1981 (art. 17). Tuttavia, è importante sottolineare come, nonostante in tutti e tre i sistemi regionali sia ammesso il diritto di ricorso individuale per lamentare eventuali violazioni dei diritti garantiti (fra cui, appunto, il diritto all’istruzione o il divieto di discriminazione nel godimento di tale diritto), è solo a livello europeo che si è ottenuta una piena “giustiziabilità” dei diritti garantiti. Infatti, per quanto riguarda il sistema americano e quello africano, affinché un individuo possa lamentare la violazione di uno o più diritti a lui garantiti dai testi convenzionali e perpetrata da uno Stato parte di tali Convenzioni, è indispensabile che il suddetto Stato abbia preliminarmente accettato la competenza della Corte a ricevere comunicazioni individuali che lo riguardino (adesione che è comunque facoltativa). Nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, invece, tale adesione non è prevista e, quindi, la Corte europea dei diritti dell’uomo può ricevere ed esprimersi in merito ai ricorsi individuali ricevuti, purché lo Stato convenuto abbia ratificato la Convenzione.

Anche nell’ordinamento italiano, ovviamente, il diritto all’istruzione trova ampio riconoscimento, a partire dalla Costituzione (art. 34: “la scuola è aperta a tutti [...] l’istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita”), ma anche nella legislazione ordinaria. L’analisi del diritto all’istruzione nella normativa italiana viene rimandata ai successivi capitoli²³, soprattutto in merito al principio di non discriminazione ed alle politiche di integrazione del sistema scolastico italiano nei confronti dei minori di origine straniera.

²³ V. *infra*, pp. 94 e ss.

I.4 La doppia condizione di “soggetto debole” del minore straniero

Quella del minore straniero è una figura *sui generis*, degna di particolare attenzione. Anzitutto, occorre chiarire cosa si intende per “soggetto debole” nella presente analisi: la debolezza è la condizione dell’individuo che, per sua natura o per alcune caratteristiche da essa dipendenti, può vedersi negare alcuni dei suoi diritti, oppure deve affrontare ostacoli maggiori rispetto ad altri perché tali diritti gli vengano riconosciuti o possa goderne; per questi motivi tali soggetti necessitano di una tutela o protezione “speciali”. Soggetti “deboli” sono stati e/o sono tuttora, ad esempio, le donne, spesso vittime della discriminazione di genere nel godimento tanto dei diritti civili e politici quanto di quelli economici, sociali e culturali; i disabili; i malati; i perseguitati politici; gli appartenenti a minoranze; ecc.

Il minore straniero è un soggetto “doppiamente debole”, poiché presenta contemporaneamente due caratteristiche di debolezza. Anzitutto, si tratta di un individuo che, non avendo raggiunto la maggiore età, spesso non si vede riconosciuta una “piena dignità”, anzi viene considerato come una persona bisognosa di particolari attenzioni poiché non è ancora abbastanza “matura” da decidere per sé. Inoltre, è un individuo che si trova al di fuori del proprio Paese di origine, in uno Stato di cui molto spesso non è cittadino e, per questo motivo, può subire forti limitazioni nel vedersi riconosciuti e nel godere dei suoi diritti. Per questi motivi, il minore straniero necessita di una particolare protezione, tanto a livello nazionale quanto a livello internazionale. La normativa interna dei Paesi di accoglienza, da una parte, e, dall’altra, gran parte dei trattati internazionali in materia dei diritti umani, in realtà, tentano di risolvere entrambe le questioni.

Anzitutto, il minore ha acquisito nel tempo un riconoscimento sempre maggiore della sua posizione di piena titolarità dei diritti. Da un’ottica di “concessione” di questi ultimi da parte degli adulti, infatti, si tende sempre più a riconoscere il minore come una persona già “realizzata” e non “in potenza”, quindi come un individuo che deve vedersi riconosciuti i diritti che gli spettano, senza dover attendere la maggiore età. Ciò non toglie, ovviamente, il carattere di

“debolezza” insito nella condizione del minore e, quindi, la necessità di una speciale tutela e protezione.

La condizione di straniero, invece, è causa di “debolezza” perché, in generale, sono gli Stati a garantire i diritti umani ed il loro rispetto; ciò, però, avviene di solito nei confronti dei cittadini di questi Stati. Nonostante il principio di non discriminazione sia stato ormai unanimemente accettato dagli Stati e, come già visto, esso è entrato a far parte delle loro Costituzioni, nei confronti degli stranieri – soprattutto nel caso degli immigrati irregolari o di coloro che entrano illegalmente nel territorio di uno Stato – spesso vengono intraprese politiche che potrebbero presentare caratteri discriminatori o comunque volti a limitare le loro libertà; queste sono scelte principalmente dettate da logiche di sicurezza o ragioni economiche dello Stato, ma hanno anche l'effetto di compromettere seriamente l'incolumità dei migranti ed il pieno godimento dei loro diritti.

Riassumendo, il minore di origine straniera spesso “combatte su due fronti”: da un lato, egli necessita di attenzioni particolari in quanto bambino; dall'altro, deve affrontare ostacoli maggiori rispetto ai suoi coetanei in quanto straniero. È proprio da questa considerazione che parte la nostra analisi, la quale vuole appunto dimostrare la necessità di atteggiamenti e politiche volte all'integrazione di tali soggetti, nel pieno rispetto e riconoscimento dei loro diritti, primo fra tutti quello all'istruzione. D'altro canto, le coscienze dei giovani si formano anzitutto nella scuola, la quale deve educare al rispetto delle diversità ed alla consapevolezza che tutte le persone devono poter godere degli stessi diritti.

Capitolo 1. I diversi “*status*” dei minori di origine straniera in Italia

*“Quando si avvicina uno straniero
e noi lo confondiamo con un nostro fratello,
ponendo fine ad ogni conflitto.*

*Ecco, questo è il momento in cui
finisce la notte e comincia il giorno.*

Paulo Coelho, *Come il fiume che scorre*

1.1 Note introduttive

Come anticipato nell’Introduzione, per trattare il tema dei minori di origine straniera e dei loro diritti, è necessario presentare ed analizzare tutti i possibili *status* giuridici in base ai quali questi individui possono essere “classificati”. Quando si parla di minori stranieri presenti in Italia, infatti, bisogna ricordare che si tratta di un insieme di situazioni spesso assai diverse, che possono andare dai bambini nati e/o cresciuti nel nostro Paese, agli adolescenti ricongiunti ai propri parenti dopo aver trascorso un periodo di vita più o meno lungo nel proprio Paese di origine; dai minori che emigrano accompagnati dai propri genitori o comunque con altri adulti di riferimento ai minori stranieri non accompagnati.

Occorre tener presente – ed anche questo è già stato anticipato – che non si tratta di categorie fisse, ma che spesso invece possono esserci casi non completamente descritti da alcuna di esse o casi che rientrano perfettamente in due o più categorie.

Questo capitolo, quindi, si propone di analizzare gli aspetti giuridici di ognuno di questi *status*, evidenziandone le peculiarità e presentando per ognuno di essi le difficoltà nell’accesso ai diritti che la condizione di straniero può provocare per questi bambini o adolescenti.

1.2 I minori accompagnati

Per minore accompagnato, nel presente elaborato, si intende ogni bambino o adolescente che giunge nel Paese di destinazione, o di transito, assieme – accompagnato, appunto – ad uno o entrambi i genitori, al tutore legale, ad un altro parente maggiorenne o comunque con un adulto di riferimento (la definizione è contrapposta, insomma, a quella di minore straniero non accompagnato, che sarà analizzata più avanti).

La presenza sempre più numerosa di minori stranieri in Italia indica che il fenomeno dell’immigrazione non è più un fenomeno che coinvolge soltanto il singolo ma l’intera famiglia, non ha più natura meramente economica, ma è diventato anche e soprattutto un fenomeno sociale. Gli stranieri che giungono in Italia non lo fanno più solo per una questione economica, non affrontano il viaggio soltanto per un lavoro migliore e quindi una situazione economica familiare più vantaggiosa: il migrante straniero giunge in Italia perché spera in un futuro migliore, per sé e la sua famiglia, nel Paese di destinazione, ove si stabilisce con il coniuge e l’eventuale prole – oppure si fa raggiungere da questi, o ancora forma la sua famiglia una volta stabilitosi nel Paese di destinazione – ed avvia, volontariamente o meno, un processo di radicamento nella società di accoglienza. I progetti migratori, insomma, sono divenuti rapidamente permanenti e gli orizzonti di vita in Italia, diventato sempre più un Paese di destinazione e non solo di transito, si mostrano sempre più di lungo periodo. Da ciò si evince che è necessario approcciarsi al fenomeno dell’immigrazione considerandola ormai un fenomeno strutturale e non emergenziale.

È soprattutto questo aspetto relativamente nuovo²⁴ dell’immigrazione in Italia a mostrare come sia necessario pensare ed attuare nuove politiche per l’immigrazione, che non siano le solite politiche volte a reprimere e punire l’immigrazione illegale, quanto piuttosto politiche pensate per l’integrazione,

²⁴ In realtà, questo cambiamento poteva essere osservato già a partire dalla fine degli anni Novanta e gli inizi del Duemila. Cfr. ABBATECOLA, Emanuela e AMBROSINI, Maurizio (a cura di) *Migrazioni e società. Una rassegna di studi internazionali. Politiche migratorie*, Milano, Franco Angeli, 2009; FAVARO, Graziella *Fatherhood and motherhood somewhere else. Characteristics, histories and educational models of migrant families*, in “Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana”, 16, n. 30/2008.

riuscendo così a leggere il fenomeno migratorio come un'opportunità da cogliere e "sfruttare" e non necessariamente come un problema a cui far fronte.

Quella dei minori stranieri in famiglia potrebbe essere considerata, da un certo punto di vista, la "categoria" meno svantaggiata fra i minori di origine straniera presenti in Italia. Avere i propri genitori, o comunque degli adulti di riferimento, nel Paese di accoglienza, infatti, per questi minori significa non solo poter contare su una figura solida e conosciuta, ma anche avere un contatto con la propria cultura di origine, rendendo meno netta la rottura segnata dalla migrazione. Oltre al benessere psicologico, la presenza della famiglia o di adulti in generale assicura maggiore protezione contro il rischio di violenze, abusi, tratta o di entrare nel circolo della criminalità organizzata. Soprattutto, però, migrare con i propri genitori o raggiungerli, in un contesto di migrazione legale, assicura una più elevata possibilità di usufruire dei servizi offerti dallo Stato (sanità, istruzione, ecc) e quindi una maggiore tutela dei propri diritti.

La presenza di un adulto di riferimento, tuttavia, non garantisce automaticamente al minore di origine straniera l'accesso a tutti i servizi e quindi non gli assicura automaticamente il godimento dei suoi diritti. La permanenza del minore di origine straniera nel territorio italiano, come già detto, in questi casi è legata alla condizione di regolarità della presenza dei genitori, alle scadenze dei loro permessi di soggiorno, al fatto che essi mantengano o meno il posto di lavoro; di conseguenza, anche se la normativa nazionale garantisce a tutti, senza guardare alla condizione di regolarità dello straniero, alcune prestazioni sociali di base come ad esempio l'iscrizione alla scuola dell'obbligo, di fatto il godimento dei diritti è subordinato alla suddetta condizione di regolarità, poiché la paura di essere denunciati e quindi espulsi impedisce agli immigrati di accedere alle strutture sanitarie, scolastiche o di altro genere.

Nonostante negli ultimi anni si possa osservare come a migrare siano le famiglie complessivamente, la presenza di minori stranieri in famiglia è comunque dovuta soprattutto alla nascita in Italia di questi bambini (le cosiddette Seconde generazioni), o a ricongiungimenti familiari che avvengono successivamente alla

migrazione di uno o entrambi i genitori e alla loro stabilizzazione economica. Perciò, questi due casi verranno analizzati a parte nei paragrafi successivi.

1.3 I minori nati in Italia da genitori stranieri

Quello dei minori stranieri nati in Italia è un tema “caldo”, vista la recente attenzione ad esso dedicata negli ultimi mesi, soprattutto a seguito di dichiarazioni rese dall'allora Ministro all'Integrazione Cécile Kyenge e dall'ex Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, e dalle proposte di modifica della normativa in tema di acquisizione della cittadinanza per questi minori.

I minori di origine straniera nati nel nostro Paese sono oltre mezzo milione, vale a dire più della metà del totale dei minori stranieri residenti in Italia. Nonostante i cambiamenti sociali e culturali che questo dato porta con sé, la normativa sull'accesso alla cittadinanza è ferma al 1992, arroccata peraltro su posizioni che oggi appaiono quasi del tutto anacronistiche. Vani sembrano anche i numerosi tentativi, da parte tanto di quasi tutti i gruppi parlamentari quanto della società civile, di promuovere una riforma della legge n. 91/1992 in tema di acquisizione della cittadinanza: come si dirà in seguito, oltre dieci progetti di legge sono depositati presso la Camera dei Deputati del Parlamento, in attesa di essere discussi e approvati. D'altro canto, se si studiano le varie leggi italiane che nel tempo hanno regolato l'accesso alla cittadinanza, sembra che esse non siano state influenzate molto dalle ricerche sociologiche o dalle analisi economiche²⁵.

²⁵ Ad esempio, la legge n. 555 del 1912 era espressione di uno Stato caratterizzato da forte emigrazione, per cui era necessario mantenere legami con gli italiani all'estero (si pensi all'importanza delle rimesse che provenivano da questi alle famiglie rimaste in patria) facilitando magari il loro rimpatrio, ma era anche necessario permettere agli emigranti italiani di potersi integrare nei Paesi di destinazione. Perciò, la trasmissione della cittadinanza avveniva *iure sanguinis* e la perdita si verificava con atto volontario qualora il soggetto avesse ottenuto la cittadinanza straniera (peraltro, era possibile ottenere nuovamente la cittadinanza italiana dopo soltanto due anni di permanenza dal rientro in patria). Vigeva infine anche il principio dello *ius soli*, ma solo con la maggiore età. Tale legge rimase in vigore, sostanzialmente immutata, fino al 1992, quando fu approvata la legge n. 91, nonostante i significativi cambiamenti storici, politici e sociologici che l'Italia ha attraversato in quegli ottant'anni (basti pensare al cambio di ordinamento, dalla monarchia e dalla dittatura fascista all'ordinamento repubblicano, ed all'entrata in vigore del testo costituzionale). Per altro verso, poche sono le differenze sostanziali fra i due testi normativi, dal momento che l'ottica prevalente è ancora quella da alcuni definita “italianocentrica”.

L’acquisizione della cittadinanza da parte dei minori stranieri nati in Italia è il tema centrale nell’analisi di questo particolare *status* giuridico, poiché essi, una volta raggiunta la maggiore età, regrediscono in una condizione in cui hanno meno diritti. Infatti, una volta compiuti i 18 anni, questi soggetti perdono la titolarità dei diritti e delle garanzie di cui godevano in quanto minori (come ad esempio il diritto all’istruzione a prescindere dalla condizione di regolarità o meno dei propri genitori), ma non acquistano automaticamente i diritti dei loro coetanei che sono cittadini italiani dalla nascita. Per questo motivo, si può affermare che la legge n. 91/1992 si rivela inadeguata e lacunosa, dal momento che trasforma la cittadinanza in un fattore di diseguaglianza fra soggetti – i neo maggiorenni stranieri ed i neo maggiorenni italiani – che sostanzialmente possono definirsi uguali²⁶.

La legge n. 91/1992, *Nuove norme sulla cittadinanza*, stabilisce quanto segue: i giovani maggiorenni, figli di immigrati ma nati in Italia, che vogliono accedere alla cittadinanza italiana, devono presentare l’istanza al Comune di residenza entro un anno dal compimento del diciottesimo anno di età, dimostrando di aver risieduto “legalmente e senza interruzioni” (art. 4, co. 2, L. n. 91/1992) nel nostro Paese dalla loro nascita. Appare subito evidente che si tratta di un tempo innegabilmente lungo, ovvero diciotto anni, in cui di fatto il soggetto è un non-cittadino: pur godendo delle garanzie e dei diritti imprescindibili derivanti dalla condizione di minore, egli vive nell’incertezza (a maggior ragione se i suoi genitori si trovano nella condizione di immigrati irregolari) di vedersi sempre tutelati i suoi diritti.

L’acquisizione della cittadinanza è il punto di arrivo di un percorso non sempre facile. Una delle prime difficoltà che si presenta a questi giovani che vogliono acquisire la cittadinanza italiana consiste proprio nell’essere in grado di dimostrare di aver risieduto in Italia “legalmente” e “senza interruzioni” fino al

Cfr. VILLA, Luca *La legittima aspirazione dei bambini stranieri: essere italiani* in “Minorigiustizia”, n. 2/2012, Milano, Franco Angeli, p. 275.

²⁶ Si pensi anche solo alla negazione dell’esercizio dei diritti politici: PAPARELLA, Elena *Accesso alla cittadinanza e seconde generazioni dell’immigrazione* in ANGELINI, Francesca, BENVENUTI, Marco e SCHILLACI, Angelo (a cura di) *Le nuove frontiere del diritto dell’immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza. Atti del Convegno di Roma, 2-3 febbraio 2011*, Napoli, Jovene, 2011, p. 354.

diciottesimo compleanno. Spesso accade, infatti, che i genitori stranieri non abbiano provveduto ad iscrivere all'anagrafe i figli nati in Italia o ad inserirli nel proprio permesso di soggiorno, oppure che l'abbiano fatto in ritardo: molte volte questa è stata la causa del mancato ottenimento della cittadinanza per alcuni stranieri nati in Italia. Per questo motivo, sul tema della residenza legale ed ininterrotta il legislatore ha recepito, con il cosiddetto "Decreto del Fare" (D. L. 69 del 21 giugno 2013, convertito in legge n. 98 del 9 agosto 2013), l'orientamento che considera preminente la residenza effettiva a discapito di quella anagrafica. In realtà, tale orientamento era stato già affermato da due circolari del Ministero dell'Interno, l'una risalente al 2002 e l'altra del 2007: in particolare, la circolare n. 22/07 (K.64.2/13) del 7 novembre del 2002 individua alcuni criteri di applicazione della legge n. 91/1992 che permettono di "evitare che le omissioni o i ritardi relativi ai predetti adempimenti, spettanti ai soggetti esercenti la patria potestà e non imputabili al minore, possano arrecargli danno", specificando appunto che "l'iscrizione anagrafica tardiva del minore presso un Comune italiano, potrà considerarsi non pregiudizievole ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana, [...] ove vi sia una documentazione atta a dimostrare l'effettiva presenza dello stesso nel nostro Paese nel periodo antecedente alla regolarizzazione (attestati di vaccinazione, certificati medici in generale); se in periodi successivi alla nascita si rilevassero brevi interruzioni nella titolarità del permesso di soggiorno, al fine di favorire la possibilità di dimostrare la permanenza continuativa sul territorio italiano, l'interessato potrà produrre documentazione integrativa quale certificazione scolastica, medica o altro, che attesti la presenza in Italia"; la circolare n. K.60.1 del 5 gennaio 2007 poi aggiunge che i brevi viaggi per motivi familiari, di studio o di lavoro, qualora opportunamente documentati e sempre che l'aspirante cittadino abbia mantenuto in Italia la propria residenza legale, nonché il centro delle proprie relazioni familiari e sociali, non devono essere pregiudizievoli per l'acquisizione della cittadinanza da parte del minore. Va detto, tuttavia, che a questa piccola apertura si contrappone un'ampia discrezionalità dell'amministrazione nel procedimento di concessione della cittadinanza, il quale prevede un precedente percorso d'integrazione dello straniero nel tessuto sociale del Paese.

L'inadeguatezza della legge n. 91/1992 è dovuta principalmente al fatto che la sua genesi è legata ad una visione sbagliata, o quantomeno poco lungimirante, di quanto ed in che modo il fenomeno migratorio avrebbe coinvolto il nostro Paese cambiandone il tessuto socio-culturale. Agli inizi degli anni Novanta del Novecento, infatti, non si era affatto compreso in che misura la crescita e la stabilizzazione della presenza straniera potesse essere un dato irreversibile nel contesto demografico italiano, motivo per cui la legge n. 91/1992 afferma nuovamente, come già prima la legge n. 555/1912, lo *ius sanguinis* come l'unico principio che regoli l'acquisto della cittadinanza – principio legato a quello di nazionalità, che regolava l'acquisto della cittadinanza in quasi tutti quei Paesi che avevano in comune la particolarità di essere caratterizzati da una importante emigrazione, mentre invece il principio dello *ius soli* è stato adottato per lo più da Paesi che sono stati tradizionalmente luoghi di destinazione delle migrazioni, caratterizzati da ampi territori e popolazione scarsa per le esigenze di sviluppo economico (come nel caso, a dire il vero i più emblematici in questo senso, degli Stati Uniti d'America e del Canada). Se si guarda alla condizione socioeconomica italiana ed all'evoluzione dei processi migratori, ci si rende allora conto che la preminenza dello *ius sanguinis* sullo *ius soli* è quanto mai inopportuna, dal momento che non è più una priorità reale conservare un legame con gli italiani emigrati, o per essere più precisi con i loro discendenti, quanto lo è piuttosto l'integrazione degli stranieri e soprattutto dei loro figli nati e/o cresciuti ed educati in Italia.

Per queste ragioni, è necessario attuare una riforma della legge n. 91/1992. Lo stesso Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, nelle osservazioni conclusive rivolte all'Italia sul rapporto governativo da questa presentato al Comitato *ex art. 44* della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ha suggerito al nostro Paese di rivedere la legge n. 91/1992. Infatti, al punto 29 del parere:

“Il Comitato, richiamando l'accettazione da parte dello Stato Italiano della raccomandazione n. 40 durante l'*Universal Periodic Review*, al fine di attuare la L. 91/1992 sulla cittadinanza italiana, in modo da preservare i diritti di tutti i minorenni che vivono in Italia, raccomanda all'Italia:

- a) di assicurare che l'impegno sia onorato tramite la legge e facilitarlo nella pratica in relazione alla registrazione alla nascita di tutti i bambini nati e cresciuti in Italia;
- b) di intraprendere una campagna di sensibilizzazione sul diritto di tutti i bambini ad essere registrati alla nascita, indipendentemente dall'estrazione sociale ed etnica e dallo status soggiorno te dei genitori;
- c) di facilitare l'accesso alla cittadinanza per i bambini che altrimenti potrebbero essere apolidi.”²⁷

Sul punto 29, in particolare, il Gruppo CRC – che ogni anno redige un rapporto sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia – ha raccomandato al Parlamento di attuare una riforma della legge n. 91/1992 che “garantisca percorsi agevolati di acquisizione della cittadinanza italiana per i minorenni di origine straniera nati in Italia e per i minorenni stranieri arrivati nel nostro Paese in tenera età.”²⁸

In verità, da molti anni sono depositati, presso la Camera dei Deputati del Parlamento, quattordici progetti di legge, di cui tredici sono di iniziativa parlamentare: si tratta di proposte di legge presentate da quasi tutti i gruppi parlamentari, a dimostrazione di come la necessità di un cambiamento in materia di acquisizione della cittadinanza sia sentito da parte di quasi tutte le forze politiche (anche se non si tratta necessariamente di cambiamenti volti a semplificare i criteri e le procedure di tale acquisizione). Brevemente, tali proposte di modifica possono essere così elencate e suddivise:

- le proposte che introducono un'ampia riforma della disciplina della cittadinanza, che sono:

²⁷ Cfr. Comitato sui diritti dell'infanzia, Cinquatottesima sessione (2011) *Considerazioni sui rapporti presentati dagli Stati parte ai sensi dell'articolo 44 della Convenzione. Osservazioni conclusive: Italia* (doc. CRC/C/ITA/CO/3-4) del 31 ottobre 2011, par. 29

²⁸ Cfr. Gruppo CRC, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 7° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*. 2013/2014, pp. 47-50.

- la proposta di iniziativa popolare A.C. 9, presentata dalla Campagna “L’Italia sono anch’io”, promossa da varie ONG italiane e patrocinata dal Comune di Reggio Emilia;
 - la proposta Di Lello (ex Partito Democratico) A.C. 200;
 - la proposta Vendola (Sinistra Ecologia e Libertà) A.C. 250;
 - la proposta Bressa (Partito Democratico) A.C. 273;
 - la proposta Gozi (Partito Democratico) A.C. 707;
- le proposte che hanno lo scopo di ampliare la possibilità di accesso alla cittadinanza per i minori stranieri nati o entrati da piccoli in Italia, o che comunque hanno compiuto un percorso scolastico o di formazione professionale in Italia:
 - la proposta Bressa (Partito Democratico) A.C. 274;
 - la proposta Pes (Partito Democratico) A.C. 349;
 - la proposta Zampa (Partito Democratico) A.C. 369;
 - la proposta Bersani (Partito Democratico) A.C. 463;
 - la proposta Vaccaro (Partito Democratico) A.C. 494;
 - la proposta Marazziti (Scelta Civica) A.C. 525;
 - la proposta Polverini (Forza Italia) A.C. 945;
- due delle proposte sopraelencate, inoltre – vale a dire la proposta Vaccaro (Partito Democratico) A.C. 494 e la proposta Marazziti (Scelta Civica) A.C. 525 –, intervengono anche in materia di attribuzione e concessione della cittadinanza per i maggiorenni;
- la proposta Caparini (Lega Nord) A.C. 404 prospetta la revoca della cittadinanza, in caso di condanna definitiva per gravi delitti, per coloro che l’hanno acquistata per matrimonio;

- la proposta Bueno (Eletta all’Estero) A.C. 794 prevede infine l’ipotesi di riacquisto della cittadinanza per quelle donne che l’hanno perduta per matrimonio prima dell’entrata in vigore della Costituzione, e per i loro figli.

Come si è visto, la legge n. 91/1992 prevede un accesso “facilitato” alla cittadinanza italiana, solo per gli stranieri nati in Italia. Nel caso in cui, invece, i giovani maggiorenni stranieri non siano nati in Italia, ma vi siano giunti nei primi anni d’età, l’accesso alla cittadinanza è regolato, come per gli adulti, sulla base del requisito della residenza (art. 9, co. 1, lett. f della L. n. 91/1992), ovvero dimostrando di risiedere legalmente in territorio italiano da almeno dieci anni. Non viene quindi affatto tenuto conto che la persona che aspira alla cittadinanza risiede in Italia da molto più di dieci anni, che abbia magari frequentato scuole italiane e che in generale possa essere molto più integrato nel tessuto sociale rispetto a chi sia giunto in Italia in età adulta. Il soggetto perciò regredisce, una volta raggiunta la maggiore età, in uno stato di incertezza relativamente all’esercizio dei suoi diritti, come i diritti politici, il diritto allo studio, il diritto al lavoro e così via.

Questa situazione ha ovviamente generato un certo malcontento nei giovani delle seconde generazioni ed un profondo disagio, che ha portato alcuni di loro a dare vita all’associazione “Rete G2 - Seconde generazioni” (www.secondegenerazioni.it), che dal 2005 è molto attiva nel dibattito sui diritti e soprattutto sulla questione della riforma della legge sulla cittadinanza. Fra gli altri obiettivi, infatti, la Rete G2 si propone di informare la popolazione sulla condizione di questi “giovani italiani col permesso di soggiorno”, di presentare una modifica più aperta della legge sulla cittadinanza, di evitare gli episodi di discriminazione dei figli di immigrati (ad esempio a scuola); per far questo, l’associazione mantiene un costante contatto con le “seconde generazioni” presenti sul territorio italiano, mettendoli a conoscenza di quali siano i loro diritti e creando le condizioni per il confronto ed il dialogo fra le diverse esperienze.

1.4 Il ricongiungimento familiare

Nel rapporto annuale del 2009 dello *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite per i diritti umani dei migranti, l'attenzione è focalizzata sulla protezione dei minori coinvolti nelle migrazioni; fra questi, viene ricompreso anche il caso dei “*children left behind*” – letteralmente, minori lasciati indietro –, vale a dire tutti quei bambini, bambine e adolescenti che vengono lasciati nel Paese di origine dagli adulti migranti che sono responsabili per loro, ovvero uno o entrambi i genitori, altri parenti, tutori legali o chiunque se ne prenda cura²⁹. Pur riconoscendo che, in determinate circostanze, questi minori potrebbero beneficiare della migrazione di tali adulti (ad esempio, ricevendo le rimesse che permetterebbero loro l'accesso a servizi, quali quelli di sanità o di educazione, migliori rispetto a quelli di cui beneficiavano prima della migrazione dei genitori), lo *Special Rapporteur* sottolinea come tali minori possano in realtà essere, o sentirsi, abbandonati, senza ricevere alcun tipo di cura e con un accesso più limitato o addirittura inesistente ai servizi di cui sopra. Inoltre, essi corrono maggiormente il rischio di subire abusi (spesso proprio da parte di chi dovrebbe prendersi cura di loro) o traumi psicologici, oppure quello di entrare a far parte della criminalità organizzata, di assumere comportamenti violenti, di fare uso e abuso di droghe, di gravidanze precoci. Infine, sempre analizzando il caso di questi minori, lo *Special Rapporteur* afferma che spesso i genitori che lasciano i propri figli minori nel Paese di origine hanno comunque in progetto un successivo ricongiungimento con essi nel Paese di destinazione; per questo motivo, è importante che i Paesi di origine rafforzino tanto la cooperazione bilaterale quanto quella regionale o internazionale al fine di ridurre il numero di minori non accompagnati che tentano di raggiungere i propri genitori o altri membri della famiglia all'estero.

Il ricongiungimento familiare, come già visto, cambia il progetto migratorio nel senso di renderlo più stabile, duraturo, di lungo periodo; d'altra parte, spesso la causa principale dell'emigrazione degli adulti è proprio la speranza di farsi raggiungere dai propri familiari – soprattutto dai figli – per poter offrire loro un futuro migliore, in larga parte rappresentato dalla possibilità di farli studiare nel

²⁹ Nel prosieguo dell'analisi, per semplificazione, sarà considerato solo il caso dei genitori migranti.

Paese di accoglienza. Dunque, il ricongiungimento rappresenta l'opportunità di integrazione, di miglioramento e di crescita sociale che ha spinto i genitori a migrare, spesso lasciando i propri figli nel Paese di origine.

In Italia il fenomeno dei ricongiungimenti ha acquistato una considerevole importanza negli ultimi anni³⁰, sia dal punto di vista quantitativo che dal punto di vista qualitativo, coinvolgendo di conseguenza strutture nazionali come i servizi sociali e la scuola. D'altra parte, i genitori stranieri devono necessariamente entrare in contatto con queste strutture, se vogliono garantire ai propri figli condizioni di vita migliori nel Paese di accoglienza.

Quando si parla di ricongiungimenti dei figli minori, d'altro canto, si tratta soprattutto di minori che arrivano in Italia dopo aver compiuto alcuni anni di scolarizzazione nel Paese di origine; in letteratura si parla di “generazione 1.5”³¹ ad indicare una condizione di vita sospesa fra legami, e quindi mondi, diversi. Essi non hanno scelto, perlomeno non in prima persona, se emigrare e quando partire; il ricongiungimento perciò è un evento cruciale, soprattutto a livello affettivo: da un lato, esso comporta, per i figli, la rottura con i parenti con cui si stava nel paese d'origine, con i quali spesso sono cresciuti, o con i coetanei, molto spesso considerati gli amici “veri”; dall'altro, i genitori si trovano in mezzo a diversi schemi culturali, ma di fatto sono impossibilitati sia a riprodurre del tutto i modelli educativi del Paese di origine, sia ad aderire a quelli nuovi del Paese di accoglienza, nonostante i tentativi di conciliare il loro bagaglio di valori e norme propri del Paese di origine con il sistema di regole giuridiche, sociali e culturali del Paese di accoglienza.

Nei ricongiungimenti familiari, inoltre, entrano in gioco le aspettative che i figli hanno prima di partire, ma soprattutto l'impatto emotivo che questi subiscono nel

³⁰ ISTAT, *Cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti*, 5 agosto 2014 in www.istat.it/it/archivio/129854.

³¹ Rumbaut, nei suoi studi, analizza le differenze che possono presentarsi nei processi di socializzazione dei minori che emigrano fra i 13 e i 17 anni (“generazione 1.25”), quelli che si trasferiscono all'estero in età prescolare (“generazione 1.75”, fra 0 e 5 anni) e quelli che cominciano la scuola primaria e quindi il processo di socializzazione nel Paese di origine ma lo completano all'estero (“generazione 1.5”). Per approfondimenti, cfr. RUMBAUT, Rubén G. *Assimilation and its discontents. Between rhetoric and reality*, in “International Migration Review”, n. 31/1997.

momento in cui essi si rendono conto delle reali condizioni economiche in cui vivono i propri genitori, della scarsa reputazione dei lavori che svolgono e, più di ogni altra cosa, della posizione sociale negativa che essi rivestono, o meglio che sentono di rivestire, derivante dal fatto di essere figli di immigrati. Per questi motivi, tali famiglie necessitano di meccanismi di supporto che facilitino la ricomposizione unitaria ed affettiva del nucleo familiare; tali strumenti poi si rivelano tanto più necessari quanto maggiore è l'età del figlio che si ricongiunge.

Al di là delle considerevoli difficoltà psicologiche e sociali che il minore si trova a dover affrontare una volta arrivato nel Paese di accoglienza e ricongiuntosi con i propri genitori, va sottolineata l'importanza che il ricongiungimento familiare ha acquisito sul piano dei diritti umani. Quello al ricongiungimento familiare, infatti, è un nuovo diritto, consolidatosi recentemente sotto la spinta degli impetuosi afflussi migratori. D'altra parte, il diritto a farsi raggiungere dai membri della propria famiglia costituisce per lo straniero il presupposto per esercitare il suo diritto alla vita ed all'unità familiare ed il diritto-dovere di educare i figli (per converso, quindi, il ricongiungimento è presupposto da cui dipende anche la possibilità, per i figli dello straniero, di esercitare il loro diritto a ricevere dai genitori cure, educazione ed assistenza). Viste le importanti implicazioni anche sul piano del godimento e della tutela dei diritti umani, le autorità statali possono impedire o limitare i ricongiungimenti familiari solo per ragioni particolarmente gravi come l'ordine pubblico, la sicurezza dello Stato o la salute pubblica.

In realtà, l'affermazione del diritto al ricongiungimento ha incontrato ed incontra tuttora degli ostacoli, riconducibili particolarmente alla preoccupazione degli Stati di non indebolire il proprio sistema di controllo sulla presenza degli stranieri, per il timore di innescare un meccanismo moltiplicatore di tali presenze, dal momento che la paura principale è quella di consentire l'afflusso di familiari economicamente inattivi ma che possono comportare oneri eccessivi dal punto di vista dei servizi e della sicurezza sociale.

A livello universale, se si vuole ricostruire la "storia" del diritto al ricongiungimento familiare, bisogna osservare come il tema, già sentito dal secondo dopoguerra in poi, sia stato oggetto di attenzione a livello delle politiche

di protezione dei lavoratori migranti e nelle proclamazioni sui diritti dei minori e delle famiglie; tuttavia, tale attenzione è sempre stata molto blanda, poiché non si è quasi mai andati oltre l'enunciazione di inviti generici, rivolti agli Stati, a non ostacolare la riunificazione familiare.

Il primo, seppur modesto, contributo alla genesi del diritto al ricongiungimento familiare lo si può ritrovare nella Convenzione OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro) numero 97 – la Convenzione sui lavoratori migranti – del 1939, così come riveduta nel 1949, dove, piuttosto che aversi un esplicito riconoscimento del diritto all'unità familiare, in più punti³² la protezione accordata ai lavoratori migranti viene estesa anche ai membri delle loro famiglie che “li accompagnano o ai quali essi si ricongiungono”, lasciando dunque intendere un favore implicito ai ricongiungimenti familiari. In questo senso però, ovviamente, la Convenzione non pone alcun obbligo o vincolo per gli Stati parti ad autorizzare il ricongiungimento fra il lavoratore straniero ed i membri della sua famiglia. Con la Convenzione OIL numero 143 – Convenzione sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti – del 1975, invece, fu compiuto un passo in avanti. L’art. 13 del testo, infatti, afferma che:

“1. Ogni Membro può adottare tutte le disposizioni opportune di sua competenza e collaborare con altri Membri, per favorire il raggruppamento familiare di tutti i lavoratori migranti che risiedono legalmente sul suo territorio.

2. Il presente articolo concerne il coniuge del lavoratore migrante, nonché, ove siano a suo carico, i figli ed i genitori.”

Ovviamente, anche in questo caso ci si trova di fronte ad una norma “timida”, la quale riflette il tipico atteggiamento di cautela del diritto internazionale, atteggiamento riscontrabile spesso nelle disposizioni che vertono su materie considerate di prerogativa della sovranità statale e gelosamente rivendicate dagli

³² Artt. 5; 8; 6, allegato I; 7, allegato II; 9, allegato II; allegato III.

Stati, fra cui appunto vi è anche la materia delle condizioni di ingresso e di soggiorno degli stranieri.

Il contrasto fra queste prerogative statali ed il principio di protezione e salvaguardia dell'unità familiare si è riproposto anche nell'ambito della tutela dei diritti dell'infanzia, anche perché spesso i minori sono i principali beneficiari del ricongiungimento familiare. La Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989, infatti, sebbene neanche essa sancisca esplicitamente il diritto al ricongiungimento familiare³³, postula comunque l'esistenza dello stesso, dal momento che vi sono per lo meno quattro articoli del testo convenzionale che impongono agli Stati, in via generale, di considerare come preminente il superiore interesse del bambino in tutte le decisioni a lui relative “di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi” (art. 3); più particolarmente, poi, la Convenzione impone agli Stati parti di “rispettare il diritto del fanciullo a preservare la propria identità, ivi compresa la sua nazionalità, il suo nome e le sue relazioni familiari” (art. 8); a non essere separato dai propri genitori (art. 9) e quindi a considerare “con spirito positivo, con umanità e diligenza” “ogni domanda che sia presentata da un fanciullo o dai suoi genitori in vista di entrare in uno Stato parte o di lasciarlo ai fini di un ricongiungimento familiare” (art. 10).

L'ambito nel quale il diritto al ricongiungimento familiare ha trovato maggiore spazio, tuttavia, è quello degli accordi bilaterali³⁴ e di quelli regionali. Nel caso

³³ Non vi è, infatti, alcuna norma della Convenzione la quale parli di “diritto al ricongiungimento familiare”. Piuttosto, vi sono alcuni articoli (in particolare gli artt. 9 e 10) che riconoscono il diritto del minore a non essere separato dai propri genitori e il diritto di raggiungerli; da questi articoli, di conseguenza, si può desumere, attraverso un'interpretazione più ampia, che la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza riconosce il diritto al ricongiungimento familiare. Cfr. DI PAOLO, Cinzia *Spunti critici in tema di effettività della Convenzione per i diritti del fanciullo nell'ordinamento italiano* in “Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino”, n. 1/2012, pp. 71-72, disponibile al link d7.unicam.it/afg/sites/d7.unicam.it.afg/files/Di_Paolo_Spunti_critici.pdf (consultato il 20 febbraio 2015).

³⁴ Si possono citare, a titolo di esempio, gli accordi bilaterali che l'Italia sottoscrisse con la Svizzera e l'Australia, quando ancora il nostro Paese era considerato terra di emigrazione. In particolare, si devono osservare l'art. 13 dell'accordo italo-svizzero di Roma del 10 agosto 1964, secondo il quale “le autorità svizzere autorizzeranno la moglie e i figli minori di un lavoratore italiano a raggiungere il capo famiglia per risiedere insieme a lui in Svizzera dal momento in cui il soggiorno o l'impiego di tale

degli accordi regionali, si può richiamare la più complessa ed articolata esperienza maturata in ambito europeo. Difatti, è nel contesto del diritto allora definito comunitario che compare, per la prima volta, la considerazione del ricongiungimento familiare quale diritto, seppure esclusivo dei soli cittadini dei Paesi membri. Oggi, nel diritto dell'Unione Europea, il più importante testo in materia di ricongiungimento familiare è la Direttiva del Consiglio 2003/86/CE del 22 Settembre 2003, relativa al diritto di ricongiungimento familiare. Questa direttiva riconosce, all'art. 4, co. 1, quali beneficiari del diritto di ricongiungimento i seguenti soggetti: il coniuge cittadino di un Paese terzo residente legalmente in uno Stato membro dell'UE; i figli minorenni non coniugati, compresi quelli adottati, del soggiornante e del coniuge; i figli minorenni, compresi quelli adottati, del solo genitore soggiornante o coniuge. Inoltre, secondo l'art. 4, co. 2, la direttiva consente agli Stati membri, ma non li obbliga, di autorizzare l'ingresso e il soggiorno agli ascendenti diretti del soggiornante o del suo coniuge, quando sono a carico di questi ultimi e non dispongono di un adeguato sostegno familiare nel Paese di origine. L'estensione del diritto al ricongiungimento è previsto anche per i figli adulti non coniugati, quando non possono provvedere alle proprie necessità in ragione del loro stato di salute. Secondo l'art. 14 della direttiva, i familiari del soggiornante hanno diritto, come il soggiornante, all'accesso all'istruzione, all'accesso ad un'attività lavorativa dipendente o autonoma e all'accesso all'orientamento, alla formazione, al perfezionamento e all'aggiornamento professionale. Da ciò si evince l'importanza data al lavoro ed all'istruzione – quest'ultima soprattutto nel caso dei figli minori – nell'integrazione dei minori stranieri³⁵.

lavoratore potranno essere considerati sufficientemente stabili e durevoli [...]”, e l’art. 12 dell’accordo italo-australiano di Canberra del 26 settembre 1967, il quale riconosce come “desiderabile la riunione delle famiglie” e sancisce che “i cittadini italiani che emigrano verso l’Australia avranno il diritto di presentare alle autorità australiane atti di chiamata per l’immigrazione in Australia dei loro familiari. Tali familiari saranno autorizzati a risiedere in Australia purché adempiano alle formalità richieste per l’ingresso”. Cfr. SIRIANNI, Guido *Il diritto degli stranieri all’unità familiare*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 9.

³⁵ Per approfondimenti sulla Direttiva 2003/86/CE e, in generale, sul ricongiungimento familiare nell’ambito del diritto dell’Unione europea, cfr. PANZZO, Roberto *Direttiva CE 2003/86 del 22 Settembre 2003 - Ricongiungimento familiare - Schema riassuntivo* in www.immigrazione.biz/approfondimenti/direttiva_CE_2003_86_del_22%20Settembre_2003_sul_Ricongiungimento_familiare.php (consultato il 20 febbraio 2015); Commissione Internazionale di Giuristi *L’immigrazione e la normatività internazionale dei diritti umani. Guida per operatori del diritto n. 6*, pp. 82-83 in

Le aperture più significative in tema di ricongiungimento familiare si possono riscontrare, però, nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (o anche Convenzione europea sui diritti dell'uomo, o CEDU), elaborata in seno al Consiglio d'Europa³⁶. La CEDU, infatti, oltre a riconoscere genericamente il principio che impegna gli Stati firmatari a garantire i diritti e le libertà in essa contenuti senza distinzione alcuna (e quindi neanche in base all'origine nazionale, art. 14), all'art. 8, sancisce il diritto alla vita familiare, senza “ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto”, anche agli stranieri, in base all'art. 14³⁷. Il diritto al ricongiungimento familiare, il quale come già detto vale anche per lo straniero, non è solo un generico diritto di solidarietà sociale, ma viene agganciato al diritto all'unità familiare, dal quale scaturiscono precise garanzie valide per entrambi i diritti: in sostanza, in tutti i casi in cui entra in gioco il rispetto della vita familiare dello straniero, la sovranità dello Stato nel regolare materie come l'ammissione o l'espulsione deve essere circoscritta entro precisi argini, come il sottostare ai criteri di ragionevolezza e proporzionalità.

Nell'ambito della legislazione italiana, il diritto al ricongiungimento familiare ha riscontrato un ampio riconoscimento, dovuto in particolare all'esigenza di affrontare i problemi sollevati dall'impetuoso e repentino incremento dei processi migratori; la normativa nazionale non si è però limitata a recepire gli stimoli del diritto internazionale ed europeo, ma ha invece prospettato soluzioni più avanzate.

www.cestim.it/sezioni/normativa/12_immigrazione_normativa_internazionale_diritti_umani_guida_operatori_international_commission_jurists_italiano.pdf (consultato il 20 febbraio 2015); DI PASCALE, Alessia, PASTORE, Massimo *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, in “Diritto, immigrazione e cittadinanza”, n. 1/2007, pp. 13-40.

³⁶ Oltre alla CEDU, sono da segnalare, nell'ambito della formazione del diritto al ricongiungimento familiare in Europa, la Carta Sociale europea, che non impone ai Paesi che l'hanno sottoscritta di consentire il ricongiungimento familiare, ma si limita a richiedere, all'art. 19, che essi lo facilitino “per quanto possibile” (tuttavia, essa è la più prodiga dei tre testi nel riconoscere il diritto del lavoratore proveniente da ognuno dei Paesi firmatari ad ottenere una protezione sociale, giuridica ed economica adeguata, protezione che deve essere estesa anche alla sua famiglia); e la Convenzione di Strasburgo del 24 novembre 1977 relativa allo *status* giuridico del lavoratore migrante, in particolare l'art. 12, che specifica i presupposti, i beneficiari, le condizioni dalle quali dipende l'autorizzazione o il diniego al ricongiungimento e le eventuali possibili deroghe temporanee applicabili.

³⁷ Cfr. fra gli altri caso *Sen c. Paesi Bassi*, ric. n. 31465/96, sentenza del 21 dicembre 2001.

Il riconoscimento del diritto al ricongiungimento familiare è stato esteso e meglio articolato negli anni, fino alla cosiddetta “legge Turco-Napolitano” (legge n. 80/1998), il cui contenuto è poi confluito nel vigente Testo Unico sull’immigrazione (D. lgs. n. 286/1998)³⁸; quest’ultimo, al Titolo IV – significativamente intestato al diritto all’unità familiare e alla tutela dei minori – riconosce espressamente il diritto a mantenere o riguadagnare l’unità familiare che la migrazione può compromettere, alle stesse condizioni, dettate nello stesso testo normativo, valide per gli stranieri titolari di carta o permesso di soggiorno per motivi di lavoro, di studio o religiosi, di durata non inferiore ad un anno. La stessa legge n. 189/2002, cosiddetta “legge Bossi-Fini”, che ha modificato in senso considerevolmente restrittivo il testo unico sull’immigrazione, pur delimitando riduttivamente alcune condizioni del ricongiungimento familiare, dall’altro lato ha contribuito a consacrare il diritto al ricongiungimento come elemento fondamentale della stessa condizione giuridica dello straniero.

L’emersione del diritto al ricongiungimento a partire dalla metà degli anni Ottanta del Novecento non è un caso né tantomeno un *unicum* nella legislazione italiana; al contrario essa corrisponde alla maturazione, avvenuta anche in altri Paesi europei, di concezioni analoghe della politica migratoria, precedente addirittura la “comunitarizzazione” della stessa. Oggi, dunque, il ricongiungimento familiare è unanimemente riconosciuto come fattore immancabile nelle politiche di integrazione e stabilizzazione sociale dei nuovi immigrati.

I minori stranieri ricongiunti possono essere accomunati ai minori stranieri non accompagnati (di cui si dirà più avanti) per quanto riguarda i pericoli legati al migrare da soli, senza adulti di riferimento. Per quanto riguarda, invece, le difficoltà ad accedere ai loro diritti, come il diritto all’istruzione, essi possono essere accomunati ai minori stranieri che precedentemente si è definiti come “accompagnati”. Infatti anche essi, pur vivendo in situazione di regolarità, devono fronteggiare degli ostacoli nell’accesso al diritto all’istruzione, il quale, di fatto, è subordinato al mantenimento della suddetta condizione di regolarità. Ciò

³⁸ Sul ricongiungimento familiare nel T.U. n. 286/1998 si veda SIRIANNI, Guido *Il diritto degli stranieri all’unità familiare*, op. cit., pp. 39-97.

vuol dire che, ad esempio, nel caso di permesso di soggiorno scaduto e non rinnovato nei termini previsti dalla legge, o nel caso in cui uno o entrambi i genitori perdessero il lavoro e non trovassero un altro impiego, i genitori diverrebbero irregolari e, di conseguenza, i minori avrebbero difficoltà nell'accesso al diritto all'istruzione: di fatto, questa situazione porterebbe ad una mancata garanzia e tutela di alcuni dei principali diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, come il diritto all'istruzione o il diritto alla salute. Come è già stato detto, e come sarà ripetuto più avanti, da un lato è pur vero che per l'iscrizione alla scuola dell'obbligo non bisogna presentare un permesso di soggiorno, ma dall'altro lato va detto che spesso il timore di essere denunciati ed espulsi fa sì che i genitori non iscrivano i propri figli a scuola. Questo problema sarà meglio analizzato nel paragrafo successivo, dove si tratterà appunto di minori "irregolari".

1.5 I minori "irregolari"

La normativa italiana in materia di condizione giuridica dello straniero distingue, per quanto riguarda i casi di immigrazione illegale, fra immigrati clandestini ed immigrati irregolari. Nello specifico, è un immigrato clandestino lo straniero che entra nel territorio italiano senza un regolare visto di ingresso; è invece un immigrato irregolare lo straniero che ha perduto i requisiti necessari per la permanenza sul territorio nazionale, di cui però era in possesso all'ingresso in Italia, come ad esempio avviene nel caso di mancato rinnovo del permesso di soggiorno scaduto. Come si vedrà più avanti, il caso dei minori che entrano e/o soggiornano illegalmente nel territorio italiano è regolato diversamente rispetto al caso degli adulti, proprio a causa delle particolari esigenze legate alla condizione di minore d'età.

Per questo motivo, ai fini della presente analisi sono sufficienti dei brevi cenni³⁹ sulla fattispecie dei migranti clandestini o irregolari adulti. La normativa

³⁹ Per approfondimenti, cfr. ARGUELLO, Maria Elena *Espulsione e respingimento: come funzionano?* in www.stranieriitalia.it/schede_pratiche_immigrazione-blog.html (consultato il 7 novembre 2014); SPINA, Luciano *Sullo straniero che non ottempera all'ordine di lasciare il territorio italiano* in "Minorigiustizia", n. 1/2011, pp. 203-208 e SAVIO, Guido *La nuova disciplina delle espulsioni dopo la legge 129/2011* in <http://www.meltingpot.org/La-nuova-disciplina-delle-expulsioni-dopo-la-legge-129->

italiana in materia di immigrazione prevede che le persone che arrivano alla frontiera senza essere in possesso dei requisiti previsti per l'ingresso vengano respinti direttamente in frontiera; invece coloro che non hanno i requisiti richiesti per il soggiorno nel territorio italiano vengono espulsi. La procedura di respingimento viene intrapresa direttamente dalla polizia nel momento in cui il cittadino straniero si presenta al valico di frontiera, pur non avendo i requisiti richiesti per l'ingresso ed il soggiorno nel territorio dello Stato, a meno che egli non dichiari di voler presentare richiesta di asilo o rifugio.

Per quanto riguarda il provvedimento di espulsione, invece, esso intima lo straniero a lasciare il territorio dello Stato qualora non sussistano i requisiti o le condizioni per il suo soggiorno in Italia – come quando, ad esempio, egli non abbia rinnovato il proprio permesso di soggiorno entro il termine di legge di 60 giorni dalla scadenza del documento e venga fermato dalla polizia. A meno che non sia previsto nel provvedimento stesso, se si tratta del primo provvedimento lo straniero non viene accompagnato alla frontiera; nel caso in cui, però, egli venga trovato nuovamente in territorio italiano, verrà accompagnato alla frontiera di uscita. Inoltre, se la persona espulsa rientra illegalmente prima del termine previsto nel provvedimento (che in genere va dai tre ai cinque anni), egli è perseguitabile penalmente per il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato⁴⁰.

L'espulsione, in realtà, ha come presupposto la semplice violazione della disciplina dell'ingresso e del soggiorno, dal momento che non sono previste valutazioni sulla gravità della violazione commessa e non esistono meccanismi di regolarizzazione della condizione di chi è entrato irregolarmente nello stato. La

2011.html (consultato il 9 novembre 2014). Queste ultime due fonti – in particolare il testo dell'avvocato Savio – costituiscono un interessante approfondimento sull'attuazione della Direttiva 2008/115/Ce (cosiddetta “direttiva rimpatri”) del Parlamento e del Consiglio dell’Unione europea, recante “norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare”.

⁴⁰ Va segnalato che il 2 aprile 2014, il Parlamento ha deciso che il reato di clandestinità va cancellato, trasformandolo in illecito amministrativo, dopo il sì definitivo della Camera dei Deputati. A realizzare questa legge dovrà essere il Governo, entro ottobre 2015. Cfr. PASCA, Elvio *Reato di clandestinità. Il Parlamento ha deciso: “Va cancellato”* in www.stranieriitalia.it/attualita-reato_di_clandestinita_il_parlamento_ha_deciso_va_cancellato_18588.html (consultato il 20 novembre 2014).

disciplina dell'allontanamento diviene così il principale strumento di “contrastò” dell’immigrazione irregolare.

Esistono due tipi di espulsione, quella amministrativa e quella giudiziaria. L’espulsione amministrativa può essere disposta autonomamente dal prefetto nei seguenti casi:

- se lo straniero fa parte di una organizzazione di criminalità organizzata;
- se è entrato nel territorio nazionale sottraendosi ai controlli di frontiera e non è stato respinto subito dopo l’ingresso;
- se lo straniero non ha richiesto il permesso di soggiorno nei successivi otto giorni lavorativi dalla data di arrivo, salvo comprovate cause di forza maggiore;
- se il permesso di soggiorno non è stato rinnovato entro 60 giorni dalla data di scadenza, salvo ritardo dipeso da forza maggiore;
- se allo straniero è stato revocato, annullato o rifiutato il permesso di soggiorno.

In tutti i casi precedenti, salvo il primo, nell’adottare il provvedimento di espulsione nei confronti dello straniero che ha esercitato il proprio diritto al ricongiungimento familiare, è necessario tenere in conto diversi fattori, quali i vincoli familiari, la durata del soggiorno e se esistano ancora legami con il Paese di origine. L’espulsione poi può essere ordinata con l’accompagnamento coatto alla frontiera qualora vi sia il rischio di fuga, oppure con la sola intimazione a lasciare il territorio dello Stato entro un limite di tempo stabilito nel provvedimento stesso. Infine, salvo diverse disposizioni, il divieto di reingresso per lo straniero espulso va da un periodo di tempo non inferiore a tre anni ad un massimo di cinque anni.

L’espulsione giudiziaria è invece il risultato di una condanna penale, imposta come pena accessoria per un reato non colposo. Lo straniero, in questo caso, può impugnare il provvedimento entro dieci giorni di fronte al tribunale di sorveglianza, il quale deve pronunciarsi entro venti giorni. L’esecuzione del

decreto di espulsione, in questo caso, è sospesa fino alla decorrenza dei termini per l'impugnazione e per l'eventuale decisione del tribunale di sorveglianza.

Ci sono dei casi in cui l'espulsione è vietata, tranne che per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato: se lo straniero ha meno di diciotto anni (di cui si dirà più avanti), se lo straniero è in possesso del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornante, nel caso di coniugi o parenti entro il secondo grado di un cittadino italiano e con esso conviventi, qualora si dia il caso di una donna straniera incinta o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio al quale provvede.

La condizione di irregolarità del minore straniero si può avere principalmente per due motivi: il minore può essere entrato e/o risiedere illegalmente nel territorio italiano da solo, oppure può darsi il caso che siano i suoi genitori o l'adulto affidatario a trovarsi in una situazione di irregolarità, da cui deriva quindi la stessa situazione di irregolarità anche per il minore. Il primo caso riguarda la fattispecie dei minori stranieri non accompagnati, di cui si dirà più avanti, il secondo invece verrà analizzato in questo paragrafo.

La norma più significativa in tema di minori e migrazione irregolare è quella contenuta nell'art. 19, co. 2 del Testo Unico sull'immigrazione, che sancisce il divieto di espulsione per i minori privi di permesso di soggiorno: in questo modo, i minori stranieri non possono nemmeno essere considerati irregolarmente soggiornanti, dal momento che al divieto di espulsione del minore straniero, previsto dal suddetto art. 19 co. 2, lett. *a* T.U., corrisponde il diritto del minore stesso ad ottenere un permesso di soggiorno fino al raggiungimento della maggiore età (art. 28, co. 1, lett. *a* D.P.R. 394/99) e dunque, indipendentemente dalla posizione giuridica dei genitori, non è possibile ritenere un minore straniero in stato di irregolarità. Le uniche eccezioni al divieto di espulsione per lo straniero minore di diciotto anni sono date da motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato, o dal diritto che questi ha di seguire il genitore o l'affidatario espulso.

Nel decidere circa l'adozione del provvedimento di espulsione, inoltre, il Tribunale per i minori dovrà tenere debitamente in considerazione sia la sussistenza dei motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato, sia il superiore interesse del minore, sia l'effettiva necessità e congruità della misura, qualora

dalla sua adozione possa derivare una lesione del diritto del minore all'unità familiare. Particolarmente delicate si rivelano allora soprattutto le decisioni di espulsione da adottare nei confronti di minori stranieri nati in Italia o che comunque abbiano perduto qualsiasi legame significativo con il loro Paese di origine. È bene sottolineare inoltre che, poiché l'adozione di provvedimenti di espulsione nei confronti dei minori è vincolata alla sussistenza di motivi di particolare gravità, il provvedimento come già detto può essere adottato solo per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato, motivi che in realtà difficilmente potranno configurarsi nei confronti di un soggetto minorenne.

L'art. 19, co. 2, T.U., quindi, sancisce chiaramente la prevalenza dei diritti del minore rispetto all'interesse dello Stato al controllo del territorio, o meglio afferma che sull'interesse dello Stato al rispetto delle regole relative all'ingresso nel suo territorio prevale l'obbligo dello stesso Stato di aver cura dei minori che si trovino sotto la sua responsabilità, obbligo che non viene meno neppure nel caso in cui il minore sia entrato illegalmente nel territorio dello Stato, tanto che l'art. 28 D.P.R. 394/99 prevede che a tale minore venga rilasciato il permesso di soggiorno in modo che possa beneficiare della piena tutela dei suoi diritti⁴¹, accordata dall'ordinamento italiano in attuazione di quanto disposto dalla Convenzione di New York del 1989 sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Quindi, in base al diritto all'unità familiare sancito dalla Convenzione (di cui si è detto già nel precedente paragrafo), il minore straniero entrato illegalmente in Italia per ricongiungersi ai genitori legalmente soggiornanti, ha il diritto a vedersi rilasciato il permesso di soggiorno per motivi familiari qualora abbia compiuto il quattordicesimo anno di età, altrimenti quello di essere iscritto nel permesso di soggiorno dei suoi genitori. Nel caso in cui, invece, anche i genitori si trovino in posizione irregolare e debbano per questo motivo essere espulsi, il minore ha il

⁴¹ Cfr. ROZZI, Elena *Il diritto dei minori stranieri privi di permesso di soggiorno all'istruzione, alla formazione e all'accesso ai servizi socio-educativi dopo l'entrata in vigore della legge n. 94/09* in www.meltingpot.org/Il-diritto-dei-minori-stranieri-privi-di-permesso-di.html#.VOHiBeZfaSo (consultato il 16 febbraio 2015); MIAZZI, Lorenzo e PERIN, Giulia *L. n. 94/2009: peggiora anche la condizione dei minori stranieri in "Diritto, immigrazione e cittadinanza"*, n. 4/2009, p. 178; PAGGI, Marco *Pacchetto sicurezza - Il diritto all'istruzione per gli studenti "irregolari"* in www.meltingpot.org/Pacchetto-sicurezza-Il-diritto-all-istruzione-per-gli.html#.VOHwwuZfaSo (consultato il 16 febbraio 2015); Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) *I minori stranieri extracomunitari e il diritto all'istruzione dopo l'entrata in vigore della legge n. 94/2009* in www.meltingpot.org/I-minori-stranieri-extracomunitari-e-il-diritto-all.html#.VOHyFuZfaSo (consultato il 16 febbraio 2015).

diritto di seguirli, come già detto, ma ha anche il diritto di ottenere un permesso di soggiorno per minore età e continuare a soggiornare, qualora questa soluzione assicuri al minore la maggiore e migliore tutela possibile. Infine, nell'ottica di assicurare al minore straniero che si trova nel territorio italiano una maggiore tutela, a prescindere dalla regolarità della sua condizione e dalla sussistenza o meno dei presupposti per il ricongiungimento familiare, il T.U. riconosce ai familiari del minore la possibilità di entrare e permanere nel territorio dello Stato per un periodo di tempo determinato, al fine di tutelare il diritto del minore ad essere educato nel proprio ambiente familiare così come sancito dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Oltre alla disciplina delle espulsioni, un'altra materia collegata alla condizione di "irregolarità" dei minori immigrati è quella della possibilità che tali minori hanno di vedersi garantiti i propri diritti. È opinione concorde⁴² tanto della dottrina quanto della giurisprudenza – interna ed internazionale – che ciascun individuo abbia diritto a godere di una tutela minima dei diritti sociali, a prescindere dal fatto che egli possegga o meno lo *status* di cittadino. Va detto, però, che l'effettività di tale tutela, dal momento che è correlata dalla disponibilità di risorse economiche e finanziarie, per i cittadini stranieri essa risulta ancor più limitata che per i cittadini italiani, a causa della crisi fiscale e del ridimensionamento progressivo del *welfare*.

Come già anticipato, nell'ordinamento italiano alcuni diritti, come quelli relativi l'istruzione o la sanità, prescindono dal possesso o meno della cittadinanza ed addirittura le prestazioni scolastiche obbligatorie o quelle sanitarie sono garantite anche allo straniero irregolare. D'altra parte, l'art. 2, co. 1 del T.U. garantisce "i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto

⁴² Cfr. VIOLA, Francesco *I diritti umani tra cittadinanza e comunità internazionale*, in www.unipa.it/viola/Cittadinanza_diritti.pdf (consultato il 20 febbraio 2015); PAPISCA, Antonio *Cittadinanza e cittadinanze, ad omnes includendos: la via dei diritti umani* in unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/DI_DU_CP_2007_025.pdf (consultato il 20 febbraio 2015); FORLATI, Serena *Discriminazione sulla base della cittadinanza e Convenzione europea dei diritti umani* in DESANTI, Lucetta, FERRETTI, Paolo e MANFREDINI, Arrigo Diego (a cura di) *Per il 70. compleanno di Pierpaolo Zamorani: scritti offerti dagli amici e dai colleghi di Facoltà*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 231-245.

internazionale generalmente riconosciuti” anche allo straniero irregolarmente soggiornante, in conformità con quanto disposto dalla Costituzione e con gli impegni che il nostro Paese ha assunto con la ratifica dei vari testi internazionali in materia di diritti umani.

Tuttavia, ad esempio, ai sensi dell’art. 6 della legge n. 94/2009 (il cosiddetto “pacchetto sicurezza”), allo straniero che non può esibire documenti inerenti la legittimità del suo soggiorno non è consentito “produrre atti di stato civile”, quindi non potrebbe, fra gli altri atti, registrare la nascita del figlio effettuandone il riconoscimento, il che avrebbe evidenti e gravissime conseguenze di ordine sociale e sanitario. D’altro canto, la circolare n. 19 del 7 agosto 2009 del Ministero dell’Interno (emessa il giorno prima dell’entrata in vigore del “pacchetto sicurezza”) consente agli stranieri irregolari di effettuare la dichiarazione di nascita dei figli senza presentare il permesso di soggiorno. Tuttavia, è sorto un dubbio interpretativo circa la lettura dell’art. 6 alla luce della suddetta circolare, al quale si aggiunge il timore di essere denunciati, motivo per cui spesso i genitori stranieri che si trovano in posizione giuridica irregolare continuano a non registrare i propri figli alla nascita⁴³.

Oltre al controverso caso della registrazione della nascita, l’art. 6 del T.U. esclude l’esibizione dei documenti inerenti al soggiorno anche per i provvedimenti “inerenti all’accesso alle prestazioni sanitarie [...] e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie”; tuttavia, è sempre il timore di una denuncia della loro condizione di irregolarità a frenare i genitori dei minori stranieri dall’ottemperare ai loro doveri circa la cura e l’istruzione dei propri figli.

Inoltre, proprio la mancata informazione circa la possibilità, per i genitori irregolari, di iscrivere comunque i loro figli alla scuola dell’obbligo senza rischiare di essere denunciati impedisce agli immigrati irregolari di attendere al compito di garantire ai propri figli il diritto all’istruzione. In pratica, quindi, la condizione di “irregolari” di questi minori può impedire la piena realizzazione di alcuni dei

⁴³ Cfr. GRUPPO CRC, *I diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia. 7° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia. 2013/2014*, pp. 106-107; CANETTA, Tommaso e PRUNEDDU, Pietro *Neonati “clandestini” invisibili per lo Stato* in www.linkiesta.it/immigrati-figli-anagrafe (consultato il 4 marzo 2015).

diritti sanciti per tutti i bambini e gli adolescenti dalla Convenzione di New York del 1989.

La situazione, come si vedrà più avanti, si aggrava se, oltre ad essere “irregolari”, i minori stranieri si trovano nel Paese di destinazione senza genitori o tutori legali, poiché oltre ad una condizione materiale di difficoltà nell’accesso ai propri diritti, essi si trovano anche in una situazione di forte disagio psicologico e sono più facilmente esposti a pericoli di sfruttamento e abusi.

1.6 I minori stranieri non accompagnati

I minori stranieri non accompagnati sono stati definiti dal Comitato per i diritti dell’infanzia e dell’adolescenza⁴⁴ come quei bambini e/o adolescenti (così come definiti dall’art. 1 della Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza) “che sono stati separati da entrambi i genitori o da altri parenti, e che sono privi delle cure di un adulto, che per legge o per consuetudine, ha tale responsabilità”⁴⁵. Sempre il Comitato – nel Commento generale n. 6 sul Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro Paese di origine – distingue i minori stranieri non accompagnati dai minori separati, i quali sono individuati come quei “bambini [...] che sono stati separati da entrambi i genitori o dagli adulti che, per legge o per consuetudine, si sono presi cura di loro, ma non necessariamente da altri parenti. Perciò potrebbero essere bambini accompagnati da altri membri adulti della famiglia”⁴⁶. Ad ogni modo, al paragrafo 10 del Commento generale il Comitato precisa che, “se non specificato diversamente, le linee guida si applicano ai bambini sia non accompagnati che separati dalle

⁴⁴ Il Comitato sui diritti dell’infanzia è stato istituito dalla Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza (art. 43) ed è composto da 18 esperti, che hanno il compito di esaminare i progressi compiuti dagli Stati partì nell’attuazione degli obblighi contratti con la ratifica della Convenzione e dei Protocolli Opzionali alla Convenzione.

⁴⁵ Cfr. Comitato sui diritti dell’infanzia, *General Comment No. 6 (2005), Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin*, doc. CRC/GC/2005/6 dell’1 settembre 2005, par. 7. Il testo originale, in inglese, definisce il minore straniero non accompagnato come un bambino “who [has] been separated from both parents and other relatives and [is] not being cared for by an adult who, by law or custom, is responsible for doing so”.

⁴⁶ Cfr. Comitato sui diritti dell’infanzia, *General Comment No. 6 (2005), Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin*, doc. CRC/GC/2005/6 dell’1 settembre 2005, par. 8.

proprie famiglie". Infine, il Comitato definisce come Paese di origine il Paese di cui il minore in considerazione ha la cittadinanza, mentre nel caso di minore apolide si fa riferimento al Paese di residenza abituale. In sintesi, quando si parla di minori stranieri non accompagnati si intendono tre condizioni fondamentali: persone di minore età (e quindi, come spiegato nell'Introduzione di questo elaborato, soggetti "deboli"), prive dell'ambiente familiare e della cura di un adulto di riferimento (quindi molto più facilmente soggetti ad abusi, violenze e ad essere privati dei propri diritti) che si trovano in un Paese diverso da quello di origine (la condizione di straniero, come già più volte sottolineato, spesso non garantisce il pieno godimento di alcuni diritti). Tali condizioni indicano quindi una situazione precaria, forse la più a rischio fra le varie "categorie" di minori stranieri, soprattutto perché non solo hanno difficoltà ad accedere ai loro diritti, ma non hanno nemmeno qualcuno che li aiuti o che rappresenti comunque un riferimento per questi minori.

Inoltre, i minori soggetti ai processi migratori in generale, e in particolare quelli non accompagnati, sono ad alto rischio di essere sottoposti alle violazioni più aberranti dei propri diritti. In primo luogo, soprattutto se essi sono privi di documenti, i minori stranieri non accompagnati sono maggiormente esposti alle forme di sfruttamento più disumane rispetto ai minori stranieri accompagnati, poiché non vi è alcun adulto in grado di evitarlo, e la mancanza di documenti rende più difficile il riconoscimento dello stato di difficoltà in cui essi versano. In secondo luogo, i minori stranieri non accompagnati, se soddisfano le condizioni per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o di un altro tipo di protezione (di cui si dirà più avanti), sono meno consapevoli, rispetto agli adulti, dei diritti che possono rivendicare nel Paese di destinazione. Quindi, i minori non accompagnati sono molto più soggetti degli adulti a misure di *refoulement*⁴⁷ o deportazione, senza

⁴⁷ Il principio di non *refoulement*, o divieto di respingimento, è sancito dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, il quale afferma che "Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche". Esso è applicabile a ogni forma di trasferimento forzato, compresi deportazione, espulsione, estradizione, trasferimento informale e non ammissione alla frontiera ed è possibile derogare a tale principio solo nel caso in cui, sulla base di seri motivi, un rifugiato venga considerato un pericolo per la sicurezza del Paese in cui risiede o una minaccia per la

avere a volte l'opportunità di esercitare i diritti a cui hanno titolo sulla base del diritto internazionale e/o interno applicabile. Anche nei casi in cui i minori non accompagnati riescano ad usufruire dei ricorsi per ottenere le forme di protezione di cui hanno bisogno e garantite loro dal diritto interno e/o internazionale, nel corso delle varie procedure essi sono molto più soggetti ad abusi a causa della loro situazione di inherente vulnerabilità.

1.6.1 I minori stranieri non accompagnati nel diritto internazionale

Per ciò che riguarda il diritto internazionale, sono poche le disposizioni dedicate nello specifico alla situazione dei minori stranieri non accompagnati; fra queste, la più significativa è l'art. 22 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, il quale dispone quanto segue:

“1. Gli Stati parti adottano misure adeguate affinché il fanciullo il quale cerca di ottenere lo statuto di rifugiato, oppure è considerato come rifugiato ai sensi delle regole e delle procedure del diritto internazionale o nazionale applicabile, solo o accompagnato dal padre o dalla madre o da ogni altra persona, possa beneficiare della protezione e della assistenza umanitaria necessarie per consentirgli di usufruire dei diritti che gli sono riconosciuti della presente Convenzione e dagli altri strumenti internazionali relativi ai diritti dell'uomo o di natura umanitaria di cui detti Stati sono parti.

2. A tal fine, gli Stati parti collaborano, nelle forme giudicate necessarie, a tutti gli sforzi compiuti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dalle altre organizzazioni intergovernative o non governative competenti che collaborano con l'Organizzazione delle Nazioni Unite, per proteggere e aiutare i fanciulli che si trovano in tale situazione e per ricercare i genitori o altri familiari

collettività. Il principio di non *refoulement*, inoltre, è parte integrante del diritto internazionale dei diritti umani ed ha ormai assunto carattere consuetudinario. Cfr. *Il principio di non refoulement* in unipd-centrodirittiumpiani.it/it/spilli/Il-principio-di-non-refoulement/118 (consultato il 20 febbraio 2015).

di ogni fanciullo rifugiato al fine di ottenere le informazioni necessarie per ricongiungerlo alla sua famiglia. Se il padre, la madre o ogni altro familiare sono irreperibili, al fanciullo sarà concessa, secondo i principi enunciati nella presente Convenzione, la stessa protezione di quella di ogni altro fanciullo definitivamente oppure temporaneamente privato del suo ambiente familiare per qualunque motivo.”

Ad ogni modo, così come sottolineato anche dal Comitato nel Commento generale n. 6⁴⁸, sono numerose le norme della Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza (ed in generale tutte le norme relative ai diritti dei minori ed alla loro protezione) dedicate ai diritti di tutti i minorenni, ma applicabili alla particolare situazione dei minori stranieri non accompagnati, dunque altrettanto numerosi sono gli obblighi posti a carico degli Stati parti rispetto al trattamento di questi soggetti.

Innanzitutto, il Comitato ricorda come gli obblighi in capo agli Stati rispetto ai minori stranieri non accompagnati riguardino tutti i settori statali (legislativo, esecutivo e giudiziario) e siano tanto di natura negativa quanto di natura positiva, dal momento che non solo vietano di adottare misure che violino i diritti di questi bambini, “ma esigono anche che siano adottate misure per assicurare il loro pieno godimento, senza alcuna discriminazione”⁴⁹. Inoltre, a questo proposito, il Comitato raccomanda agli Stati di impegnarsi a ratificare altri strumenti internazionali di tutela dei minori che possano dare ulteriori garanzie a quelli non accompagnati, elencando alcuni di essi al par. 15 del Commento generale.

In seguito, il Comitato passa ad indicare quali articoli della Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza possono essere applicati al caso dei

⁴⁸ Il Comitato pubblica regolarmente la sua interpretazione del contenuto delle norme sui diritti umani, nella forma di Commenti generali su questioni tematiche, al fine di assistere gli Stati parti nel compimento dei loro obblighi sanciti dalla Convenzione e di sostenere le organizzazioni internazionali e le agenzie specializzate nel conseguire la piena realizzazione dei diritti riconosciuti nella Convenzione.

⁴⁹ Crf. Comitato sui diritti dell’infanzia, *General Comment No. 6 (2005), Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin*, doc. CRC/GC/5005/6 dell’1 settembre 2005, par. 13.

minori stranieri non accompagnati ed in che modo. Anzitutto, viene esaminato il principio di non discriminazione, sancito dall'art. 2 della Convenzione del 1989, in merito al quale il Comitato afferma anzitutto che il principio di non discriminazione si applica, in tutti i suoi aspetti, alle questioni relative ai minori non accompagnati o separati dalle loro famiglie, proibendo ogni discriminazione nei loro confronti, siano essi rifugiati, richiedenti asilo politico o migranti. Secondo questo principio, la differenziazione fra questi minori deve avvenire sulla base delle loro diverse esigenze di protezione, a seconda dell'età, del genere, ecc; inoltre, sarebbero utili delle misure prese per correggere l'eventuale percezione negativa ed errata che la società potrebbe avere nei confronti di questi minori. Infine, l'adozione di misure relative all'ordine pubblico, riguardanti i minori non accompagnati o separati, deve essere applicata ad un gruppo o collettivamente per non violare il principio di non discriminazione; d'altra parte, queste misure devono essere previste dalla legge e conformi al principio di proporzionalità, oltre a rappresentare "l'opzione meno intrusiva".

L'altro principio che il Comitato prende in considerazione è quello del superiore interesse del minore, così come delineato nell'art. 3, co. 1 della Convenzione, il quale afferma che "in tutte le decisioni relative ai bambini, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del bambino deve essere una considerazione preminente". Nel caso del minore non accompagnato, questo principio deve essere considerato in tutte le fasi del processo di trasferimento ed il suo superiore interesse deve essere individuato per ogni singola decisione che lo riguarda. Per fare ciò, è necessaria una valutazione chiara ed omnicomprensiva della sua identità (età, nazionalità, educazione, appartenenza etnica, culturale e linguistica, debolezze e necessità di protezione particolari); prerequisito di questo processo di valutazione è permettere al minore non accompagnato di entrare nel territorio dello Stato. Inoltre, tale processo deve avvenire in un ambiente accogliente e sicuro e realizzato da personale qualificato, che sappia agire anche in base alle particolari esigenze del minore, legate al genere o all'età. Se

il minore risulta bisognoso di particolari misure di protezione come l'asilo politico, il passo preliminare è costituito dalla nomina del tutore ed eventualmente di un rappresentante legale, poiché questo costituisce una maggiore garanzia di rispettare il superiore interesse del minore.

La terza disposizione della Convenzione presa in analisi dal Comitato è l'art. 6, concernente il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo; gli obblighi che tale articolo pone in capo agli Stati parti comprendono la più ampia protezione possibile dai rischi che condizionano la vita, la sopravvivenza e lo sviluppo dei minori non accompagnati o separati, come il traffico a fini sessuali, altre forme di violenza o sfruttamento, il coinvolgimento in attività criminali che potrebbero danneggiare il minore o addirittura causarne la morte. Inoltre, il Comitato ritiene che spesso vi siano collegamenti fra la condizione di minore non accompagnato o separato e il traffico di bambini, ragione per cui ritiene che debbano essere prese delle misure concrete a tutti i livelli per proteggere i minori da tutti i rischi menzionati, come ad esempio procedure prioritarie per quelli che sono vittime della tratta, l'immediata nomina di tutori e comunque misure che siano tutte valutate periodicamente per assicurarsi della loro efficacia.

Un ulteriore articolo indicato dal Comitato come applicabile al caso dei minori stranieri non accompagnati è l'art. 12, ossia il diritto del bambino di esprimere la propria opinione: infatti, applicando la disposizione al particolare caso dei minori stranieri non accompagnati, si deduce che le opinioni ed i desideri del minore vanno presi in considerazione se si vogliono adottare le misure più adeguate. Per farlo, però, è necessario che siano messe a disposizione del minore tutte le informazioni riguardanti, ad esempio, "la situazione giuridica, i servizi disponibili, compresi i mezzi di comunicazione, i procedimenti per la richiesta di asilo, le azioni per rintracciare le famiglie e la situazione nel Paese di origine (artt.13, 17, 22 co. 2)"⁵⁰. Queste informazioni devono anzitutto risultare comprensibili per il minore, il quale quindi ha diritto, se è il caso, ad un interprete, e devono essere fornite in maniera chiara,

⁵⁰ Crf. Comitato sui diritti dell'infanzia, *General Comment No. 6 (2005), Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin*, doc. CRC/GC/5005/6 dell'1 settembre 2005, par. 25.

comprendibile ed appropriata quindi all'età ed al livello di comprensione del minore.

Il Comitato, inoltre, individua nel principio di non *refoulement* una delle precondizioni necessarie per assicurare ai minori stranieri non accompagnati e separati un trattamento appropriato. Gli Stati non possono riportare un bambino in un Paese, qualora ci siano fondati motivi di un rischio reale di danni irreparabili, anche se le violazioni più gravi dei diritti di questi minori dovessero essere messe in atto da attori non statali, siano esse poste in essere deliberatamente o siano conseguenze indirette di un'azione o di una mancata azione.

Gli Stati poi sono obbligati alla riservatezza rispetto a tutte le informazioni ricevute relative ad un minore non accompagnato o separato, così come previsto anche dall'art. 16 della Convenzione, il quale sancisce il diritto alla *privacy*. Ciò deve avvenire in tutti i campi, come quello della salute e dei diritti sociali. Inoltre, la riservatezza deve riguardare anche altre persone: ad esempio, si deve fare attenzione a non mettere a repentaglio persone che ancora sono nel Paese di origine del minore, in particolare i membri della sua famiglia, alla quale tra l'altro possono essere negate le informazioni su dove egli si trovi, qualora ciò sia necessario per la sua sicurezza o per assicurare in ogni modo il suo superiore interesse.

Infine, il Comitato raccomanda agli Stati di prendere tutte le misure necessarie affinché i minori stranieri non accompagnati o separati possano godere di tutti i diritti garantiti loro dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, come il diritto all'istruzione, ad un livello di vita dignitoso, a godere del miglior stato di salute possibile ed accedere ai servizi medici, al ricongiungimento familiare (ove possibile) oltre che di quelli garantiti dai primi due Protocolli opzionali alla Convenzione, e quindi di essere protetti dal traffico, dallo sfruttamento sessuale e da ogni altra forma di sfruttamento, abuso e violenza, dal reclutamento militare e dagli effetti dei conflitti armati. Ovviamente, perché ciò avvenga, è necessario un forte impegno da parte degli Stati a mettere i minori stranieri non accompagnati nelle condizioni di

accedere a questi diritti, o comunque a garantirli loro senza limitazioni dovute solamente alla loro condizione di minori stranieri non accompagnati.

1.6.2 I minori stranieri non accompagnati nell'Unione Europea ed in Italia

Per quanto riguarda il quadro europeo, la normativa in materia di accoglienza e tutela dei minori stranieri non accompagnati in vigore negli Stati dell'Unione è ampia ed articolata⁵¹. In verità, il Consiglio dell'Unione Europea ha cercato di dare maggiore organicità alle regole applicabili ai vari casi, introducendo numerose direttive⁵², con le quali ha tentato di uniformare le procedure in tutto il territorio europeo, perfezionando la qualità dei servizi ed eliminando le disparità di trattamento tra gli Stati membri, soprattutto al fine di prevenire la tratta e la migrazione a rischio e di migliorare l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Dunque, il minore che entra nell'Unione Europea non solo deve essere accolto sulla base del principio del superiore interesse del minore, ma deve avere anche delle garanzie affinché siano attuate delle soluzioni durature finalizzate al ricongiungimento familiare. Inoltre, egli deve essere trattato in base alle regole dell'Unione e dei suoi Stati membri, in particolare le disposizioni specificate nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nella Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori e, in generale, nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Quest'ultima, infatti, contiene poche disposizioni specifiche in materia di minori, ma se ne possono individuare alcune potenzialmente rilevanti anche in questa materia: il divieto di tortura e trattamenti inumani (art. 3); il diritto di ognuno al rispetto della propria vita privata e familiare, derogabile soltanto attraverso misure conformi alla legge e necessarie al fine di realizzare scopi legittimi, come la tutela della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico e la prevenzione dei reati (art. 8); il diritto all'istruzione e il diritto dei genitori di provvedere all'educazione dei figli secondo le loro convinzioni religiose e

⁵¹ Cfr. VENTURINI, Patrizia *Minorì stranieri non accompagnati negli Stati dell'Unione europea* in www.altalex.com/index.php?idnot=61916#_ftnref4 (consultato il 14 novembre 2014).

⁵² Direttive nn. 2005/85/CE, 2004/83/CE, 2004/38/CE, 2003/86/CE, 2003/9/CE, 2001/55/CE.

filosofiche (art. 2 del primo Protocollo). Questo conferma la sentita necessità di creare un contesto il più possibile favorevole alla crescita del minore nel suo Paese di origine, di garantirgli buone prospettive di sviluppo personale ed una vita dignitosa, e di proteggerlo dai trafficanti di esseri umani e dai gruppi criminali.

Gli Stati dell'Unione Europea tuttavia continuano ad avere legislazioni disomogenee tra loro in materia di tutela dei minori stranieri non accompagnati. Questi sono quasi sempre seguiti da personale qualificato, che garantisce loro protezione e cura, ma in molti casi i processi di accoglienza si rivelano insufficienti. Tanto per citare alcuni esempi⁵³:

- in Francia, i minori sono separati dagli adulti ed hanno supporto psicologico, cure mediche ed assistenza di un legale fino all'età di 21 anni, che li segue in tutte le procedure relative all'ottenimento di uno status giuridico;
- in Germania l'accoglienza e il monitoraggio sono stati condivisi fra i vari Stati federali, il che ha favorito il miglioramento delle cure disponibili e la costruzione di alloggi adatti all'età dei minori;
- nel Regno Unito l'approccio messo in atto è quello di assicurare l'accoglienza e la tutela attraverso i servizi presenti sul territorio ed in collaborazione con le assistenti sociali e le autorità locali;
- in Svezia viene fornita assistenza ed alloggio e si cerca di individuare le pratiche migliori ed i possibili progressi puntando su aree di “sviluppo strategico” (accoglienza delle necessità individuali, nomina di un tutore, individuazione dei genitori, analisi dei minori scomparsi dalle cure dello Stato, valutazioni dell'età, sostegno e potenziamento delle competenze).

In Italia, le strutture e le procedure di accoglienza a livello locale dei minori sono orientate sempre più all'inclusione sociale attraverso programmi che hanno come obiettivo il superamento della fase di emergenza e quindi il

⁵³ Cfr. VENTURINI, Patrizia *Minori stranieri non accompagnati negli Stati dell'Unione europea*, op. cit.

miglioramento delle condizioni di accoglienza. I minori stranieri non accompagnati, infatti, dovrebbero ricevere un adeguato collocamento immediatamente dopo il loro ingresso nel territorio. La normativa italiana prevede che tali minori non possano essere soggetti né ad espulsione né a misure di trattenimento presso i centri per immigrati, a meno che non vengano erroneamente identificati e registrati come maggiorenni al loro arrivo. Essi spesso si trovano sprovvisti di documenti idonei di identificazione che ne attestino inequivocabilmente l'età, perché sono stati perduti, confiscati, rubati o distrutti prima che venissero in contatto con le autorità italiane, mentre alcuni minori non sono mai stati registrati all'anagrafe dei rispettivi Paesi di origine da parte dei loro genitori; in questi casi, molto spesso le autorità di pubblica sicurezza ricorrono a procedure di accertamento medico dell'età (di cui si dirà più avanti).

Le principali problematiche del sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati sono dovute innanzitutto alla mancanza di un efficace coordinamento tra i soggetti istituzionali incaricati di questo compito sia a livello nazionale che a livello locale, vale a dire il Ministero dell'Interno, le Regioni ed i Comuni. Il Ministero dell'Interno, infatti, ha competenza per la gestione delle politiche migratorie, ma non direttamente per l'accoglienza di questi minori, che invece ricade nella sfera di competenza delle Regioni e dei Comuni. Più precisamente, i fondi da assegnare ai progetti di accoglienza vengono stanziati dalle Regioni sulla base delle presenze segnalate da ciascun Comune, ma senza tener conto del numero degli arrivi, che sarebbero invece prevedibili sulla base dei dati in possesso del Ministero dell'Interno. In sostanza, le procedure di accettazione dei minori stranieri sono problematiche per la mancanza di opportunità e per l'inidoneità dei centri di accoglienza, motivo per cui molti minori non accompagnati subiscono una violazione del loro diritto alla protezione ed un elevato numero⁵⁴ di minori stranieri non

⁵⁴ Su 11.010 minori stranieri non accompagnati presenti in Italia, infatti, 2.771 risultano irreperibili. Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Divisione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, Divisione IV *Report Nazionale. Minorì stranieri non accompagnati. Aggiornato al 31 agosto* in

accompagnati si allontana dalle strutture di prima accoglienza. Spesso, infatti, le condizioni di questi centri non sono in linea con gli standard minimi di accoglienza previsti dalle norme di diritto internazionale e nazionale in materia di infanzia ed adolescenza.

Il compimento della maggiore età, inoltre, è un passaggio particolarmente delicato, poiché, se in virtù della loro minore età i minori stranieri non accompagnati possono beneficiare del permesso di soggiorno, una volta maggiorenne rischiano di passare ad una situazione di irregolarità qualora non vengano bene informati sulle procedure da seguire. Infatti, secondo la normativa italiana, un minore straniero non accompagnato ha diritto, al compimento della maggiore età, ad un permesso di soggiorno per studio, lavoro o ricerca di un lavoro; questo anche grazie ad una interpretazione meno restrittiva della normativa⁵⁵, che in passato aveva portato i minori stranieri non accompagnati, esclusi da percorsi formali di protezione ed inclusione, ad essere maggiormente esposti ai rischi di sfruttamento e tratta, ed al coinvolgimento in attività irregolari o illegali. Infine, in alcuni casi l'ostacolo principale all'ottenimento del permesso di soggiorno è costituito dalla mancata regolarizzazione della posizione del minore straniero non accompagnato prima del compimento della maggiore età, collegata essenzialmente ai ritardi nell'apertura della tutela a favore di minori ospitati presso alcune comunità di accoglienza. Particolari problematiche poi sono legate alla situazione di quei minori non accompagnati autori di reato: pur non sussistendo un esplicito divieto di regolarizzazione per questi minori,

www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/Report%20MSNA%2031-08-2014.pdf (consultato il 15 novembre 2014).

⁵⁵ In passato, infatti, dopo la modifica apportata dalla Legge 189/2002 (cosiddetta “Bossi-Fini”), si riteneva che la conversione del permesso di soggiorno per minore età in un altro tipo di permesso di soggiorno al compimento del diciottesimo anno fosse prevista solo per quei minori che avessero dimostrato di trovarsi in Italia da almeno tre anni e di essere inseriti in un programma di integrazione da almeno due. Ciò aveva dato luogo ad applicazioni disomogenee della legge sul territorio, introducendo inoltre una discriminazione tra diversi gruppi di minori sulla base dell’età anagrafica (poiché, di fatto, i minori stranieri non accompagnati giunti in Italia a 16 anni, o identificati come 16enni, non potevano convertire il loro permesso di soggiorno al compimento dei 18 anni e, diventando di conseguenza irregolari, sarebbero stati espulsi). Oggi, invece, tali distinzioni sono state annullate, poiché è prevista una uguale protezione dei minori stranieri non accompagnati, qualsiasi sia la loro età anagrafica, il periodo di soggiorno in Italia, ecc. Cfr. Save the children *Dossier sui minori stranieri* in www.edscuola.it/archivio/handicap/dossier_MISNA.pdf (consultato il 15 novembre 2014).

nella realtà risulta estremamente difficile per loro ottenere qualsiasi tipo di permesso di soggiorno.

In merito alla situazione dei minori stranieri non accompagnati, il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha espresso alcune preoccupazioni nelle ultime raccomandazioni rivolte all'Italia⁵⁶. Ai paragrafi 66 e 67, infatti, si può leggere che:

“66. Il Comitato esprime preoccupazione per la mancanza, all'interno dell'Italia, di un approccio comune e di natura olistica nei confronti dei minori non accompagnati, tra cui l'assenza di linee guida complete e di un quadro legislativo in materia. Teme inoltre che le misure di protezione legale esistenti e le procedure in materia di nomina di tutori e concessione di permessi di residenza per minori non accompagnati non siano applicate in maniera uniforme nelle diverse Regioni dell'Italia. Pur prendendo atto degli sforzi compiuti da parte del Comitato per i minori stranieri al fine di migliorare le condizioni dei minori temporaneamente ospitati in Italia, il Comitato rileva che la competenza di tale organo è limitata ai minori che non fanno richiesta di asilo. Ulteriore fonte di preoccupazione è il progressivo utilizzo dell'approccio medico per l'accertamento dell'età dei minori non accompagnati, il quale mette a rischio l'applicazione del principio del beneficio del dubbio.

67. Il Comitato raccomanda che, in riferimento al Commento Generale n. 6, l'Italia introduca una legislazione completa che garantisca assistenza e protezione a tali minori. In particolare, raccomanda che l'Italia istituisca un'autorità nazionale specifica e permanente per il monitoraggio delle condizioni dei minori non accompagnati, che ne identifichi le esigenze, faccia fronte ai problemi dell'attuale sistema ed elabori linee guida in materia, ivi

⁵⁶ Cfr. Comitato sui diritti dell'infanzia, Cinquatottesima sessione (2011) *Considerazioni sui rapporti presentati dagli Stati parte ai sensi dell'articolo 44 della Convenzione. Osservazioni conclusive: Italia* doc. CRC/C/ITA/CO/3-4 del 31 ottobre 2011, parr. 66-67.

comprese misure di accoglienza, identificazione, valutazione delle esigenze e strategia di protezione. Il Comitato raccomanda inoltre che l'Italia adotti una procedura unificata per l'accertamento dell'età dei minori non accompagnati che si basi su un approccio multidisciplinare e che rispetti il principio del beneficio del dubbio.”

Il Comitato ha evidenziato, come si può dedurre dal par. 66, il rischio che vi sia difformità tra regione e regione nella nomina del tutore e nella concessione del permesso di soggiorno e che, come si può notare invece nel par. 67, l'approccio meramente medico per la determinazione dell'età debba essere oggetto di preoccupazione. Inoltre, alla luce del contenuto della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e di quanto raccomandato all'Italia dal Comitato ONU, si capisce la massima importanza del sostenere la via dell'inserimento scolastico, sociale e/o lavorativo dei minori stranieri non accompagnati, permettendo ad esempio a questi minori di lavorare alle condizioni di legge previste per i cittadini minorenni italiani.

Soprattutto, è bene che tutti i provvedimenti presi nei confronti dei minori stranieri non accompagnati rispondano al principio del superiore interesse di questi soggetti; tale principio, inoltre, deve essere sempre tenuto in considerazione, assieme a quello altrettanto importante dell'ascolto del minore, in particolare nei provvedimenti di rimpatrio assistito.

1.6.3 L'identificazione e l'accertamento dell'età

L'identificazione di un soggetto immigrato è fondamentale per determinare se egli possa essere minorenne e/o richiedere il riconoscimento dell'asilo politico o dello *status* di rifugiato, dal momento che da tutte queste situazioni discendono fasci di diritti che lo Stato di accoglienza ha il dovere di rispettare e garantire alla persona in questione. D'altro canto, però, l'identificazione non è sempre possibile, o comunque risulta particolarmente difficile, soprattutto nel caso in cui il soggetto da identificare ha smarrito o

distrutto i documenti, se non li ha portati con sé o se è apolide. In caso si verifichi una di queste situazioni, l'autorità competente – il Tribunale o la Polizia, a seconda della situazione – può effettuare degli accertamenti sulla persona, ad esempio per verificarne la minore età.

L'età, infatti, può determinare il futuro di un migrante, poiché “[s]e riconosciuto come minore, il migrante potrebbe ottenere il diritto di soggiorno. Se considerato un adulto, potrebbe essere rapidamente trattenuto ed espulso. I 18 anni rappresentano la soglia cruciale”⁵⁷, come ha dichiarato nel 2011 l'allora Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Thomas Hammarberg, nel suo *Human Rights Comment* del 9 agosto 2011. Per “accertamento dell’età” si intende l’insieme di procedure attraverso le quali si cerca di stabilire appunto l’età anagrafica di un individuo, proprio a causa del sospetto che il minore dichiari un’età inferiore a quella reale (ad esempio per godere per più tempo dei diritti concessi ai minori, o per poter risiedere per più tempo nel Paese di accoglienza, ecc), ovvero che sia maggiorenne. Gli accertamenti sono fatti da personale medico qualificato, ma è scientificamente provato che non possono mai essere del tutto esatti, poiché essi possono semplicemente determinare un ambito temporale in cui può collocarsi l’età della persona esaminata, ma non il numero preciso dei suoi anni: nei casi di minori di 16 o 17 anni, quindi, la possibilità di errore è alta; se si considera poi che spesso è proprio questa la fascia d’età in cui più spesso i minori migrano da soli, si può facilmente comprendere quanto sia necessario un cambiamento delle procedure.

Diversi Stati europei, come la Svezia, i Paesi Bassi e la Germania, fanno ricorso a test a raggi X per stabilire se una persona è minorenne oppure no: in pratica, per determinare “l’età ossea” di un individuo, vengono effettuate radiografie delle mani, del polso o dei denti, successivamente comparate con tavole standardizzate. Tale metodo è stato presentato come rapido e di utilizzo relativamente semplice; tuttavia, sempre più medici specialisti contestano questo approccio, dal momento che sono numerosi quelli che

⁵⁷ HAMMARBERG, Thomas *Methods for assessing the age of migrant children must be improved* in commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=166 (consultato il 16 novembre 2014).

affermano che esso non è sufficientemente preciso per accettare l'età ed espone gli individui a radiazioni inutili. Lo sviluppo osseo varia in maniera considerevole da adolescente ad adolescente: esso, infatti, dipende da numerosi fattori, come l'origine etnica e geografica, la situazione socio-economica e nutrizionale, le patologie di cui può soffrire o di cui ha sofferto in passato. Ad esempio, varie associazioni europee di pediatri, in particolare del Regno Unito, sostengono che la maturità dentale e quella scheletrica permettono solo di ottenere una stima e non l'età esatta del bambino, con un margine di errore addirittura di due o tre anni; uno studio comparativo a livello europeo⁵⁸ sui minori stranieri non accompagnati ha poi messo in evidenza che l'interpretazione dei dati potrebbe variare sia da un Paese all'altro, sia da uno specialista all'altro. La metodologia dell'accertamento con i raggi X, inoltre, solleva questioni anche di natura etica nell'ambiente medico: la somministrazione di radiazioni ionizzanti ad un minore potrebbe causare problemi, e comunque non è salutare; considerato poi che i minori vengono sottoposti ad un esame invasivo, che però non ha scopi terapeutici ma solo amministrativi, si potrebbe affermare che tale pratica sia contraria al diritto alla salute dei minori, diritto sancito *in primis* dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza⁵⁹.

In Italia, non vi sono ancora delle procedure omogenee e standardizzate applicate per l'accertamento dell'età dei minori stranieri atte a garantire il rispetto dei diritti dei minori prima, durante e dopo l'accertamento

⁵⁸ Per approfondimenti, i documenti relativi a ciascun Paese europeo analizzato nello studio comparativo sono disponibili al sito della Rete europea sulle migrazioni: ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/studies/results/unaccompanied-minors/index_en.htm (consultato il 16 novembre).

⁵⁹ Cfr. BENSO, Lodovico e MILANI, Silvano *Alcune considerazioni sull'uso forense dell'età biologica* in asgi.it/wp-content/uploads/2014/04/2013_Benso_Milani_et%C3%A0Biologica.pdf (consultato il 24 febbraio 2014). Per approfondimenti, cfr. anche Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati - Rappresentanza per il Sud Europa *L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati e separati in Italia*, marzo 2014, disponibile al link www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a164330b80eeaac7000149/accertamento.pdf (consultato il 24 febbraio 2014); FIORE, Ornella *Sull'uso forense dell'età biologica* in www.questionejustizia.it/stampa.php?id=184 (consultato il 24 febbraio 2015).

medesimo⁶⁰. In particolare, sono state individuate delle criticità, soprattutto circa alcuni aspetti: il ricorso ad esami medici in misura sproporzionata e come prassi abituale; la disposizione degli esami medici per l'accertamento dell'età avviene anche da parte di soggetti non legittimati come le comunità di accoglienza; l'accertamento spesso è basato su un solo esame medico, che in alcuni casi espone il presunto minore a un danno, ad esempio in caso di ripetuti esami con i raggi X; il margine di errore non è quasi mai indicato nel referto medico e la copia del certificato di solito non viene consegnata al minore⁶¹. Gli esami poi vengono condotti per lo più al momento dell'ingresso (o dell'intercettazione sul territorio) del minore, il quale però non viene trattato come tale in attesa dei risultati; il consenso informato agli esami non è regolarmente richiesto al presunto minore, anche perché le informazioni sull'intera procedura in generale e sulle conseguenze attese sono assenti o insufficienti, oppure vengono fornite in una lingua e con modalità che non risultano comprensibili per il minore. Infine, la decisione di attribuzione dell'età recante l'indicazione dei mezzi di impugnazione, non viene notificata al soggetto interessato, oppure manca l'indicazione di attribuzione dell'età nel provvedimento notificato al presunto minore a seguito dell'accertamento dell'età⁶².

Erronee procedure in materia di identificazione anagrafica e accertamento dell'età possono condurre al mancato rispetto ed alla violazione di alcuni diritti dei quali i minori stranieri non accompagnati sono titolari, oltre che all'adozione di provvedimenti altamente lesivi nei confronti di questi minori, come il trattenimento in centri per migranti adulti, l'espulsione e la mancata protezione da violenza o tratta e sfruttamento. Per questo motivo, l'accertamento dell'età dovrebbe avvenire in *extrema ratio*: qualsiasi esame aggiuntivo per l'accertamento dell'età di un giovane migrante dovrebbe avvenire unicamente in casi di serio dubbio (se, per esempio, i documenti

⁶⁰ Cfr. Save the children *Protocollo su "Determinazione dell'età nei minori non accompagnati"* emesso nel giugno 2009 dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. *Analisi e posizione di Save the children Italia* in www.stranieriitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2010/dicembre/stc-determinazione-eta'.pdf (consultato il 24 febbraio 2015).

⁶¹ Cfr. Save the children *Dossier minori stranieri*, op. cit.

⁶² Cfr. Save the children *Protocollo su "Determinazione dell'età nei minori non accompagnati"*, op. cit.

forniti o le dichiarazioni rese sono chiaramente inattendibili) e non si dovrebbe perciò ricorrere a *screening* medici come se fossero provvedimenti di routine o quasi automatici.

Inoltre, gli accertamenti devono avvenire solo con il consenso della persona interessata e si deve trattare in ogni caso di procedure che non siano lesive della dignità umana, dell'integrità fisica e della cultura del minore, in conformità ai principi relativi alla tutela e promozione dei diritti umani dei quali i minori sono titolari, così come sanciti dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Essi devono essere messi in atto da esperti indipendenti e dalla comprovata esperienza, e combinare le valutazioni relative alla maturità fisica con quelle relative alla maturità sociale e psicologica, con un approccio olistico e multidisciplinare. Gli esperti poi devono tenere in considerazione il fatto che alcuni accertamenti fisici potrebbero rivelarsi particolarmente stressanti e traumatici per quei minori che potrebbero aver subito in precedenza abusi fisici o sessuali. Le autorità competenti, inoltre, devono garantire il beneficio del dubbio all'individuo per il quale si rende necessaria la procedura di accertamento dell'età e, fintantoché perduri l'incertezza, gli deve essere riservato lo stesso trattamento che sarebbe da riservarsi ad un minore. Dovrebbe infine essere data la possibilità di presentare ricorso contro la decisione del gruppo di esperti o di chiedere una revisione della valutazione.

Ma l'aspetto più importante che è necessario implementare nelle procedure di accertamento dell'età è la fiducia da dare ai documenti presentati o alle dichiarazioni rese dal minore, così come suggerito anche dal Comitato sui diritti dell'infanzia nel Commento generale sul trattamento da riservarsi ai minori non accompagnati e separati fuori dal proprio Paese di origine. Come regola di base, infatti, i minori migranti dovrebbero essere accolti con rispetto ed empatia, piuttosto che con diffidenza ed esami non necessari, poiché, come è ovvio, sono soggetti titolari di diritti, ma allo stesso tempo sono individui che "faticano" a lottare affinché questi vengano garantiti loro.

1.6.4 L’istituto della tutela e l’accoglienza dei MSNA

I minori stranieri non accompagnati dovrebbero ricevere adeguato collocamento immediatamente dopo il loro ingresso sul territorio, poiché si trovano esposti a molteplici rischi di abuso, violenza e sfruttamento, essendo privi di adulti di riferimento e di rappresentanza legale. La normativa italiana, come già anticipato, prevede che tali minori non possano essere trattenuti presso centri per migranti, ma che debbano essere collocati in un luogo sicuro: nella maggior parte dei casi, si tratta delle comunità di accoglienza per minori presenti sul territorio. Come già anticipato sopra, vi è una distinzione – seppure questa non sia molto chiara e precisa – fra la prima accoglienza ed il seguente inserimento “definitivo” in una comunità o in una famiglia affidataria, poiché la prima fase è anche quella dell’identificazione ed eventualmente del tentativo di rintracciare i suoi genitori.

La fase della prima accoglienza, ovvero il momento dell’identificazione e della presa in carico da parte dello Stato, assume un’importanza cruciale al fine di tutelare e promuovere i diritti di tali minori, nonché di individuare una soluzione di lungo periodo che permetta la concretizzazione del loro superiore interesse. La sistemazione, in realtà, andrebbe decisa di volta in volta proprio per garantire tale interesse del singolo minore; inoltre, essa deve avvenire in un luogo sicuro. L’affidamento del minore, temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, ad una famiglia o ad una comunità può essere disposto dal Tribunale per i minori (si parla di affidamento giudiziale) oppure, nel caso in cui ci sia il consenso dei genitori o del tutore, può essere disposto dai servizi sociali e reso esecutivo dal giudice tutelare (in questo caso invece si parla di affidamento consensuale). Se il genitore non può esercitare la potestà, il minore viene affidato ad un tutore *ex artt. 343 e ss. del codice civile*.

Nominare un tutore è necessario per tutti i minori stranieri non accompagnati, ivi compresi quelli separati, cioè affidati solamente di fatto a parenti entro il quarto grado (ad esempio fratelli, zii, nonni, ecc), poiché il

tutore garantisce al minore l'esercizio di tutti i suoi diritti. Qualche esempio potrebbe risultare utile e rendere tale affermazione più comprensibile:

- dal momento che il trattamento delle pratiche di permesso per minore età non è regolato ugualmente presso tutte le Questure dello Stato, in alcune di esse il minore non potrebbe farlo senza il proprio tutore e quindi cadere in una situazione di “irregolarità”, vedendosi negare i propri diritti;
- alcuni trattamenti sanitari prevedono l'autorizzazione di un genitore o di chi ne fa le veci, dunque in questo caso l'assenza di un tutore potrebbe mettere a rischio l'esercizio, da parte del minore straniero non accompagnato, del proprio diritto alla salute;
- se il minore incappa nella giustizia penale, al tutore vengono riconosciuti notevoli diritti e poteri processuali, fra cui quello di presenziare alle udienze e proporre le impugnazioni che spettano al minore imputato, di conseguenza è facile comprendere l'estrema importanza del tutore per il minore straniero non accompagnato, a maggior ragione nel caso in cui egli venga giudicato in contumacia.

Un aspetto importante, se non fondamentale, della tematica della tutela dei minori stranieri non accompagnati riguarda le persone chiamate ad assumere l'ufficio di tutore⁶³. Dal momento che l'importanza che il tutore assume è relativa al fatto che egli si prenda cura del minore e dei suoi diritti, è chiaro che se la tutela fosse esercitata come compito burocratico da un dipendente o funzionario dell'ente locale (quasi sempre il Comune), o come onere accessorio alle incombenze educative di cui si fa carico la struttura di accoglienza, essa sarebbe quasi priva di senso⁶⁴. Inoltre, vi è un conflitto di

⁶³ Per approfondimenti sulla figura del tutore dei minori stranieri non accompagnati, cfr. TURRI, Gian Cristoforo *Un tutore per i minori stranieri non accompagnati* in garanteminori.regionemarche.it/documenti/turri.doc (consultato il 4 marzo 2015); TIRLONI, Laura *La figura del tutore di un minore straniero non accompagnato* in www.studiocataldi.it/news_giuridiche.asp/news_giuridica_15809.asp (consultato il 4 marzo 2015).

⁶⁴ In realtà, circa la nomina quale tutore di un membro della struttura di accoglienza sussiste un divieto legislativo (art. 3, co. 1, l. n. 184/1983): infatti, questa può essere nominata come tutore del minore straniero non accompagnato solo per un limitato periodo di tempo (30 giorni), dopo di che deve essere promossa l'apertura della tutela in via ordinaria; inoltre, la legge sull'adozione riformata esclude dalla nomina a tutore i responsabili e gli operatori delle strutture di accoglienza, segno evidente che, limitatamente all'esercizio della tutela, vi è diffidenza legislativa nei confronti di tali figure.

interessi, almeno potenziale, anche quando il minore viene affidato alla tutela di un dipendente o un funzionario dell'ente locale: l'ente, infatti, per ragioni inerenti al bilancio, gravato dall'onere, difficilmente programmabile ed obiettivamente pesante, di mantenere i minori non accompagnati, può preferire e, quindi, perseguire la via del rimpatrio del minore, che aspira, invece, a completare il percorso di formazione o di inserimento lavorativo che ha progettato nel nostro Paese, impedendogli quindi di esercitare il suo diritto all'istruzione.

Così, per avere tutori affidabili è necessario rivolgersi al volontariato e attingervi, non senza predisporre però un serio progetto di formazione sia preliminare, cioè antecedente l'assunzione dell'ufficio di tutore, sia permanente, che accompagni il tutore nel corso dell'esercizio della tutela. Tali progetti sono stati attivati in diversi Comuni italiani, a prova del fatto che il fenomeno della presenza di minori stranieri non accompagnati assume sempre più importanza nel nostro contesto nazionale, ma dimostra anche la fondatezza delle preoccupazioni del Comitato sui diritti dell'infanzia circa "la mancanza, all'interno dello Stato parte, di un approccio comune e di natura olistica nei confronti dei minori non accompagnati, tra cui l'assenza di linee guida complete e [...] che le misure di protezione legale esistenti e le procedure in materia di nomina di tutori [...] non siano applicate in maniera uniforme nelle diverse regioni dello Stato parte"⁶⁵.

Lo Stato può anche decidere di rimpatriare il minore straniero non accompagnato. Dal momento che, come si è più volte ripetuto, il minore non è soggetto a provvedimento di espulsione, il suo ritorno nel Paese di origine può essere predisposto solo se si tratta di rimpatrio assistito e volontario e, comunque, dopo un'attenta valutazione su quale scelta – fra l'accoglienza ed il rimpatrio – tuteli e rispetti effettivamente il superiore interesse del minore.

Il piano del rimpatrio assistito – che è individuale – deve operare anche successivamente al ritorno in patria del minore, poiché è necessario

⁶⁵ Comitato sui diritti dell'infanzia, Cinquantottesima sessione (2011) *Considerazioni sui rapporti presentati dagli Stati parte ai sensi dell'articolo 44 della Convenzione. Osservazioni conclusive: Italia* (doc. CRC/C/ITA/CO/3-4) del 31 ottobre 2011, par. 66.

monitorare e valutare il suo reinserimento e le conseguenze del rientro. Infine, la decisione del rimpatrio deve essere presa dal minorenne in maniera del tutto volontaria, ossia egli non deve essere persuaso con incentivi materiali e non, attraverso metodi coercitivi o negandogli le informazioni circa le alternative disponibili.

Questo perché deve sempre prevalere il suo superiore interesse, che in molti casi corrisponde al godere delle migliori condizioni di vita possibili. Se per far questo il minore (o più spesso la sua famiglia per lui) ha deciso di migrare, senza adulti di riferimento, è compito del Paese di destinazione appurare che questa fosse l'unica, o la migliore, scelta possibile. Insomma, il rimpatrio assistito è la giusta soluzione solo se è davvero possibile che il minore torni al proprio Paese di origine senza rischiare che non si veda tutelati i suoi diritti, come il diritto alla vita, alla salute o all'istruzione.

1.7 I minori stranieri richiedenti asilo

Quella dei minori richiedenti asilo è una “categoria” di minori stranieri che andrebbe tenuta separata dalla “categoria” dei minori immigrati per ragioni storiche, sociologiche e psicologiche, oltre che, ovviamente, giuridiche, mentre invece spesso vengono erroneamente confuse e/o sovrapposte. L'intera disciplina legislativa in materia di asilo, infatti, si inserisce solo in parte nella disciplina generale dell'immigrazione⁶⁶, perché sempre più frequentemente il diritto ha dovuto regolamentare, oltre ai fenomeni di fuga e richiesta di asilo individuale, episodi di esodo di massa (si pensi, tanto per fare un esempio recente, all'elevato numero di profughi di guerra siriani che recentemente sono giunti in massa sulle coste italiane). È anche questo il motivo per il quale sono stati conclusi molti accordi internazionali in materia, anche diretti a creare forme di asilo provvisorio in attesa di una soluzione definitiva.

⁶⁶ Secondo il diritto internazionale, l'asilo è la protezione accordata da uno Stato a quello straniero che si dichiari perseguitato nel proprio Paese di origine e che ne faccia richiesta (art. 14 della Dichiarazione universale dei diritti umani).

Ovviamente, ogni Stato può disciplinare la materia nel modo che ritiene più adatto, ad esempio, alle sue logiche di sicurezza, determinando se concedere o negare il diritto di asilo e a quali condizioni. È naturale infatti che i governi siano preoccupati per il numero dei richiedenti asilo che arrivano nel loro territorio, particolarmente quando risulta evidente che alcuni di essi hanno lasciato il proprio paese non a causa di un “ben fondato timore di persecuzione”; tuttavia, una procedura basata più su criteri di controllo dell’immigrazione che su preoccupazioni per i diritti dell’uomo non può che risultare pregiudizievole per i veri rifugiati. In questo senso, il diritto di asilo è il diritto dello Stato di concedere o meno protezione ad un rifugiato.

Il diritto di asilo come diritto dell’individuo, invece, è il diritto di chiedere protezione ad uno Stato in capo ad un soggetto, il rifugiato, il quale è definito come “la persona che si trova fuori del Paese di cui è cittadino (se apolide, del Paese di residenza abituale), temendo a ragione di essere perseguitata per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, e che non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di quel Paese”⁶⁷. Tale definizione è stata introdotta nel diritto internazionale con la Convenzione ONU di Ginevra del 1951 sullo *status* dei rifugiati ed il relativo Protocollo del 1967, che costituiscono anche lo strumento di più ampia portata in materia di rifugiati. È importante sottolineare, però, che a tutt’oggi nessun trattato o convenzione giuridicamente vincolante obbliga gli Stati a concedere l’asilo. Ovviamente, gli Stati firmatari della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967 offrono asilo ai richiedenti che corrispondono alla definizione di rifugiato contenuta in tali strumenti (definizione incentrata sul “fondato timore di persecuzione” per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per opinioni politiche) ma, al di fuori di questo contesto ogni Stato decide chi ammettere e in base a quali criteri. D’altra parte, è necessario ricordare che né la Convenzione né il Protocollo trattano in maniera specifica la materia della concessione dell’asilo, e nemmeno impongono agli Stati di accogliere nel proprio territorio tutti i

⁶⁷Cfr. *Rifugiati. Diritto internazionale* in www.treccani.it/enciclopedia/rifugiati-diritto-internazionale/ (consultato il 18 novembre 2014).

richiedenti asilo ed i rifugiati: gli Stati si impegnano, semplicemente, a non espellere o respingere (*refouler*) un rifugiato verso le frontiere di un Paese nel quale la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate per motivi legati alla sua razza, alla sua religione, alla sua nazionalità, alla sua appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche (art. 33 della Convenzione). Infatti, la Convenzione non contiene alcun riferimento specifico all'ammissione; tuttavia, “la Conclusion 1977 No. 6 (XXVIII) del Comitato Esecutivo del Programma dell’UNHCR relativa al non respingimento riafferma ‘l’importanza fondamentale del rispetto del principio del *non-refoulement* – tanto alla frontiera quanto dal territorio di uno Stato – delle persone che rischiano di subire persecuzioni se rinviate nel loro Paese di origine’”⁶⁸. Dunque, l’ammissione dei richiedenti asilo alla frontiera dovrebbe essere considerata come una conseguenza del principio di *non-refoulement*, il quale impone a tutti gli Stati l’obbligo di accogliere coloro che fuggono la persecuzione e di istituire procedure eque ed affidabili per determinare quali richiedenti asilo abbiano titolo alla protezione internazionale.

Per quanto riguarda il diritto dell’Unione Europea in materia di asilo⁶⁹, va detto anzitutto che le politiche d’asilo sono parte integrante dell’obiettivo dell’Unione Europea di realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nei confini comunitari. Le politiche concernenti il diritto d’asilo rientrano tra le competenze concorrenti dell’Unione Europea in virtù del principio di attribuzione, e dunque, l’articolo 5, comma 2 del Trattato sull’Unione Europea sancisce che “in virtù del principio di attribuzione, l’Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati [...] Qualsiasi competenza non attribuita all’Unione nei trattati appartiene agli Stati membri”. Inoltre, in virtù del principio di sussidiarietà, l’UE agisce solo nei casi in cui lo Stato membro non sia in grado, autonomamente, di far fronte alla situazione presentatagli e quindi di raggiungere l’obiettivo prefissato. Ciò detto, in materia di

⁶⁸ FERRARI, Giovanni *L’asilo nel diritto internazionale* in www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a165f60b80eeaac70003e2/9giovanni_ferrari_lasilo_diritto_internazionale.pdf, pag. 11 (consultato il 18 novembre 2014).

⁶⁹ Per approfondimenti, cfr. CHERUBINI, Francesco *L’asilo dalla Convenzione di Ginevra al diritto dell’Unione Europea*, Bari, Cacucci Editore, 2012, pp. 133-178 e Corte europea dei diritti umani *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione* in fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders_it.pdf (consultato il 24 febbraio 2015).

asilo l’Unione Europea conserva competenze che non possono essere considerate irrilevanti. Gli obiettivi della politica europea in materia di immigrazione e asilo sono elaborati sulla base delle disposizioni contenute negli articoli da 77 a 80 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea. In particolare, l’articolo 78 del TFUE è uno strumento fondamentale per capire il funzionamento delle procedure europee in tema di asilo. Secondo questo articolo, “L’Unione Europea sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta ad offrire uno *status* appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo *status* dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti”. Questo articolo del TFUE fornisce le fondamenta dell’azione europea in tema di asilo, nonché gli strumenti che l’UE deve adottare per permettere un’effettività del Sistema europeo comune di asilo. D’altro canto, al giorno d’oggi non è possibile, in un sistema come quello dell’UE, fronteggiare il tema dell’immigrazione, e dell’asilo in particolare, in un’ottica esclusivamente nazionale, nonostante spesso i diversi Stati membri abbiano osteggiato una legislazione comunitaria sul diritto d’asilo. I primi passi del Sistema Europeo comune di asilo (SECA) sono stati mossi con il Consiglio Europeo di Tampere del 1999⁷⁰, che decise che l’Unione si sarebbe dovuta dotare di strumenti per determinare con chiarezza e praticità lo Stato competente per l’esame delle domande di asilo e prevedere norme comuni per una procedura di asilo equa ed efficace, oltre che delle condizioni comuni minime per l’accoglienza dei richiedenti asilo e il ravvicinamento delle normative relative al riconoscimento e agli elementi sostanziali dello *status* di rifugiato⁷¹.

⁷⁰ Cfr. www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm (consultato il 24 febbraio 2015).

⁷¹ TICCHI, Federico *Diritto d’asilo in Europa* in www.progre.eu/2013/03/24/diritto-dasilo-in-europa/ (consultato il 24 febbraio 2015). Per approfondimenti sulla normativa europea di riferimento, cfr. Associazione “Asilo in Europa” *Sistema europeo comune di asilo* in asioineuropa.blogspot.it/p/atti-di-riferimento.html (consultato il 24 febbraio 2015) e Camera dei Deputati *La politica di asilo dell’Unione europea* in www.camera.it/camera/browse/561?appro=838&La+politica+di+asilo+dell%27Unione+europea (consultato il 24 febbraio 2015).

In Italia, il diritto di asilo è regolato *in primis* dalla Costituzione, che all'art. 10, co. 3, afferma:

“Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d’asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla Legge.”

Tale norma, in realtà, è rimasta inapplicata dallo Stato italiano fino alla ratifica della Convenzione di Ginevra del 1951, avvenuta con la legge del 24 luglio 1954, n. 722.

Per richiedere il riconoscimento dello *status* di rifugiato, e quindi esercitare il proprio diritto di asilo (con tutti i benefici che ne derivano), è necessario presentare, al momento dell’ingresso in Italia, alla polizia di frontiera, una domanda scritta nella propria lingua, che sia il più possibile completa dei dati anagrafici del richiedente, dei motivi della richiesta dello *status* di rifugiato e, nel caso se ne disponga, della documentazione comprovante la persecuzione subita. Tale domanda sarà sottoposta dalla stessa polizia di frontiera all’esame del Questore del luogo di dimora, il quale rilascia al richiedente un permesso di soggiorno temporaneo, che ha validità fino alla chiusura della procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato, che comunque non va oltre i tre mesi. In caso di rigetto della domanda da parte della Commissione centrale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, può essere proposto ricorso giurisdizionale⁷².

La normativa italiana equipara la condizione di rifugiato a quella dell’apolide (esclusi gli obblighi inerenti al servizio militare): egli può chiedere la naturalizzazione dopo cinque anni ininterrotti di residenza legale o dopo tre anni dalla data del matrimonio con cittadino italiano. È da sottolineare che, in generale, l'accoglienza dei rifugiati non implica il riconoscimento dello *status* di rifugiato: per questo motivo, in quasi tutti i Paesi si registra uno scarto importante

⁷² Cfr. Ministero dell'interno *In Italia in regola* in img.poliziadistato.it/docs/0657_2007_10_11_guida_immigrazione.pdf (consultato il 24 febbraio 2015), pagg. 11 e ss.

fra il numero di richiedenti asilo e quelli che lo ottengono, anche perché spesso, come si è già detto, fra quelli che lo richiedono non tutti possono essere considerati davvero dei rifugiati e questo rende difficile definire l'effettiva situazione di rifugiato. Anche per questo motivo, si è pensato di introdurre un tipo di permesso di soggiorno alternativo, “per motivi umanitari”, che ha durata di un anno, permette di accedere al mondo del lavoro, ed è concesso a quei soggetti per i quali, pur vedendosi rigettata la domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato, la Commissione centrale abbia riconosciuto valide motivazioni per non far ritorno al suo Paese di origine.

Per quanto riguarda il caso dei minori che fanno richiesta di asilo, anche in questo contesto bisogna distinguere fra quelli che giungono in Italia assieme ad un familiare e quelli che invece giungono da soli, privi della cura e della tutela di un adulto di riferimento. Infatti, qualora si tratti di minori non accompagnati, la comunicazione della domanda di asilo viene data al Tribunale dei minori competente per territorio ai fini della adozione dei provvedimenti di competenza. Gli interventi che devono essere adottati in questo caso sono alquanto complessi, poiché le problematiche relative alla richiesta di asilo si sommano a quelle riguardanti i minori non accompagnati. Le diverse situazioni possono essere distinte a seconda che la famiglia d'origine sia rintracciabile o meno, se esiste ancora, e in tal caso che si possa realizzare il rimpatrio. Se il ricongiungimento familiare non è possibile, la materia è regolata in maniera simile a quella del minore migrante non accompagnato che non abbia chiesto il riconoscimento dello *status* di rifugiato: viene richiesta, infatti, l'apertura dell'istituto della tutela, che permette al minore di soggiornare regolarmente in Italia e, una volta nominato il tutore, si cerca una sistemazione idonea per lui.

1.8 Osservazioni conclusive

Come si può dedurre dall'analisi appena svolta, la materia della presenza dei minori stranieri in Italia è complessa ed articolata – motivo per cui la presente analisi non può considerarsi pienamente esaustiva, soprattutto a causa della continua necessità di aggiornamento dei dati e della stessa normativa. Ad esempio, non si è

analizzata la fattispecie dei minori vittime di tratta o quella delle adozioni internazionali. Per queste due “categorie” verranno proposti brevi cenni qui di seguito, che non hanno affatto la pretesa di costituire un’esaustiva osservazione quanto piuttosto degli spunti da cui partire per una più approfondita riflessione.

Il Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (Protocollo di Palermo) del 2000 definisce la tratta di esseri umani come “il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'accoglienza e l'ospitalità di persone, dietro minaccia di ricorso o ricorso alla forza o ad altre forme di costrizione, o tramite rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità, o dietro pagamento o riscossione di somme di denaro o di altri vantaggi per ottenere il consenso di una persona esercitando su di essa la propria autorità, a scopo di sfruttamento”. Per quanto riguarda i minori, la tratta può avere molteplici finalità, dallo sfruttamento sessuale al lavoro ed il lavoro forzato, fino al coinvolgimento in attività illegali e criminose come lo spaccio di stupefacenti, oltre alle adozioni illegali o il traffico di organi. Spesso le vittime vengono ingannate con la promessa di prospettive di vita migliori o un lavoro. Fra le fonti normative in materia di tratta di minori, a livello internazionale, oltre ovviamente alla Convenzione ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, si possono ricordare: il già citato Protocollo di Palermo, che obbliga i Paesi ratificanti a emanare leggi che riconoscano e puniscano la tratta come reato, a mettere in atto misure che proteggano e sostengano le vittime del traffico e a riconoscere il loro diritto alla segretezza e alla protezione; il Protocollo addizionale alla Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria, che oltre alla protezione ed alla sicurezza per le vittime, garantisce loro anche il diritto all’assistenza di base. A livello europeo, con la Convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani del 2005 viene raggiunto il livello massimo nella criminalizzazione della tratta e valorizzati ancora di più i diritti umani delle vittime, sia adulti sia bambini; sempre nel 2005 il Consiglio dell’Unione Europea ha adottato il Piano d’Azione dell’UE sulle migliori prassi, *standard* e procedure per la lotta e la prevenzione della tratta degli esseri umani, i cui obiettivi sono quello di rafforzare l’impegno dell’Unione Europea nella prevenzione e nella lotta alla tratta di esseri umani e quello di provvedere alla protezione, al sostegno ed al reinserimento delle

vittime⁷³; uno strumento più recente, infine, è la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio dell’Unione Europea, concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime, entrata in vigore il 15 aprile 2011, che prevede un inasprimento delle pene per i colpevoli e maggiori misure di protezione per le vittime⁷⁴. Nell’ambito della normativa interna, infine, i testi più importanti da segnalare sono: l’art. 18 del T.U. sull’immigrazione, che prevede che la vittima di violenza o grave sfruttamento abbia diritto ad una protezione speciale, attraverso un programma di assistenza ed integrazione sociale e la concessione di uno speciale permesso di soggiorno per motivi umanitari; la legge n. 228 del 2003 concernente le “Misure contro la tratta di persone”, che modifica in particolare l’art. 600 del codice penale, introducendo la punibilità della condotta di mantenimento di un individuo in uno stato di soggezione continuativa; la legge n. 108 del 2010, di ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani del 2005, nonché recante “norme di adeguamento dell’ordinamento interno”, la quale riunisce nell’articolo 602ter del codice penale le circostanze aggravanti per i reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, tratta e commercio di schiavi e alienazione e acquisto di schiavi.

Ovviamente, i minori stranieri vittime di tratta sono ascrivibili fra i soggetti maggiormente bisognosi di protezione fra tutte le altre fattispecie di minori stranieri, a causa dell’evidente stato di bisogno in cui versano. D’altra parte, tutti i minori stranieri, ed in particolare quelli non accompagnati e quelli “irregolari”, necessitano di particolari attenzioni proprio per evitare che entrino in circuiti illegali e diventino anch’essi vittime dei trafficanti di persone e soggetti a vari tipi di sfruttamento.

Il discorso cambia da quello finora affrontato se si considerano invece i minori stranieri adottati da famiglie italiane. L’ambito nel quale ci si trova a ragionare è quasi del tutto diverso, poiché a questi minori lo Stato accorda la tutela ed il rispetto di tutti i diritti concessi e garantiti ai minori italiani (d’altra parte, i minori stranieri diventano cittadini italiani a seguito dell’adozione); per tale motivo questi minori non sono stati

⁷³ Cfr. DE BELLIS, Emilia e MARINI, Nicoletta *Nuove prospettive nella tutela del minore. Il Progetto C.U.R.E. e gli altri strumenti internazionali*, in www.giustizia.it/resources/cms/documents/CURE.pdf (consultato il 4 marzo 2015), pp. 375-389.

⁷⁴ Direttiva 2011/36/UE, in particolare l’art. 4.

considerati nella presente trattazione come minori stranieri in Italia, dal momento che si vuole analizzare la tutela garantita dagli Stati dei diritti dei minori per quei minori che però non possiedono il requisito della cittadinanza. Con questo non si vuole sminuire affatto il fenomeno delle adozioni internazionali: basti ricordare, infatti, che l'Italia è il secondo Paese al mondo per numero di adozioni, dopo gli Stati Uniti.

Con l'analisi appena svolta, l'intenzione era quella di mostrare che ogni minore straniero, qualsiasi sia il suo *status* giuridico o la storia della sua migrazione, una volta giunto in Italia può riscontrare difficoltà più o meno importanti ad accedere e vedersi garantiti i propri diritti, fra cui il diritto all'istruzione. Questo comporta, o può comportare, il rischio di esclusione sociale; inoltre, è il segno che nel nostro Paese possano essere messe in atto delle pratiche discriminatorie contrarie al diritto internazionale e in contrasto con i principi costituzionali comuni alle odierni democrazie occidentali.

La parte seguente dell'elaborato, dunque, sarà dedicata alle fonti ed alla giurisprudenza internazionale sui minori stranieri, in particolare sulla tutela dei loro diritti, *in primis* il diritto all'istruzione.

Capitolo 2. Il diritto all’istruzione del minore straniero e la discriminazione scolastica nella normativa e nella giurisprudenza internazionali

*“Si c’était à refaire
je commencerais par l’éducation”*

Jean Monnet

2.1 Note introduttive

I minori sono destinatari di numerose norme internazionali sui diritti umani, in particolare dei diritti sanciti dalla Convenzione di New York del 20 novembre 1989 sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza. Questo a prescindere quindi dal possesso del requisito della cittadinanza o dalla condizione di regolarità del soggiorno dei minori di origine straniera o dei loro genitori, così come garantito dal divieto di discriminazione che, come si è già ricordato, è uno dei principi fondamentali di tutte le norme riguardanti i diritti umani ed è divenuto ormai norma dello *ius cogens* che tutti gli Stati devono rispettare⁷⁵.

Di conseguenza, il minore straniero è un soggetto destinatario di una serie di norme internazionali, che per lo più sanciscono i suoi diritti, i quali però gli devono essere garantiti da uno Stato diverso da quello di cui possiede la cittadinanza (ed in caso di apolidia la questione potrebbe essere più problematica), e che, anzi, potrebbe limitare le sue possibilità di godere di tali diritti, in nome di logiche securitarie, che – ad onor del vero – spesso nulla hanno a che fare con il discorso dei diritti umani, in special modo dei minori.

Il trattamento giuridico dei minori stranieri, infatti, è posto al confine tra due normative di segno opposto: quella sui minori e quella sugli stranieri, di cui la prima è improntata a principi di protezione e sostegno, la seconda invece è nata come legislazione di pubblica sicurezza e dunque improntata a principi di controllo e di difesa. In conclusione, il minore straniero può essere definito “come un costrutto sociale, ossia il prodotto dell’interrelazione tra le costruzioni e le rappresentazioni

⁷⁵ COFELICE, Andrea *I diritti umani nel sistema delle Nazioni Unite*, op. cit.

sociali del minore e dello straniero; entrambe sono caratterizzate da una forte ambivalenza che si traduce nel binomio tra tutela e controllo e in sostanza tra inclusione ed esclusione”⁷⁶, mentre il contrasto fra la legislazione in materia di immigrazione e quella sulla tutela dei minori è stato reso perfettamente con una suggestiva immagine da Lorenzo Miazzi, il quale afferma che:

“la condizione giuridica [...] del minore extracomunitario costituisce un interessante territorio in cui, come alla foce di un fiume l’acqua dolce e quella salata, si toccano, confondendosi e scontrandosi, due questioni oggi cruciali in Italia: quella dei minori e quella degli stranieri. A seconda dell’evoluzione del contesto culturale e sociale, che come la marea oscilla ora verso il mare ora verso il fiume, a volte l’acqua salata del problema degli stranieri indurisce la legislazione minorile e a volte l’acqua dolce del trattamento dei minori ammorbidisce quello dello straniero”.⁷⁷

Questo secondo capitolo dell’elaborato si propone di analizzare in primo luogo la posizione dei minori stranieri nel diritto internazionale, in secondo luogo sarà trattato il tema del diritto all’istruzione, che deve essere garantito a tutti, senza discriminazioni, con uno sguardo d’insieme che comprende tanto la normativa quanto la giurisprudenza internazionali; infine, saranno riportate ed approfondite le raccomandazioni rivolte all’Italia dal Comitato ONU sui diritti dell’infanzia nel 2011, in particolare quelle riguardanti il diritto all’istruzione.

Come più volte ripetuto nell’Introduzione e nel precedente capitolo, sono numerose le fonti internazionali che si riferiscono ai minori, compresi quelli di origine straniera, o che possono essere riferiti a loro tramite interpretazione. Ad ogni modo, il principale testo internazionale che riconosce e tutela i diritti dei minori stranieri rimane la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza del 1989. Fra le numerose norme di questa Convenzione, sono da segnalare, in particolare:

⁷⁶ PETTI, Gabriella *Il male minore. La tutela dei minori stranieri come esclusione*, Ombre corte, Verona, 2004, pag. 42. Sulla nozione di minore straniero e delle fonti internazionali ad esso riferibili v. anche MIAZZI, Lorenzo *La condizione giuridica dei minori stranieri in Italia* in “Minorigiustizia”, n. 3/1999 e MARTINI, Giulia *Il rimpatrio assistito dei minori albanesi non accompagnati. Aspetti giuridici e sociologici*, in www.altodiritto.unifi.it/ricerche/migranti/martini/cap1/htm (consultato il 29 novembre 2014).

⁷⁷ MIAZZI, Lorenzo *La condizione giuridica dei minori stranieri in Italia*, op. cit.

- l'art. 2, che proibisce ogni discriminazione motivata, fra gli altri, dall'origine nazionale, etnica o sociale del minore;
- l'art. 3, che riconosce la preminenza in tutte le decisioni relative ai minori, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, sia dei Tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, del superiore interesse del minore;
- l'art. 9, il quale prevede che la separazione del minore dai suoi genitori contro la sua volontà debba avvenire soltanto dopo un'attenta valutazione e solo se sia nel suo interesse;
- l'art. 10, che, come già visto, impegna gli Stati a considerare con spirito positivo, umanità e diligenza ogni domanda presentata ai fini di un riconciliamento familiare che coinvolga un minore ed i suoi genitori;
- l'art. 12, che sancisce il diritto di ogni fanciullo di esprimere liberamente la propria opinione sulle questioni che lo riguardano;
- l'art. 19, che obbliga gli Stati parti ad adottare “ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale”;
- l'art. 24, che sancisce il diritto di tutti i minori di godere del miglior stato di salute possibile e di beneficiare dei servizi medici e di riabilitazione;
- l'art. 27, il quale prevede che tutti i minori possano godere di “un livello di vita sufficiente per consentire il [loro] sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale”;
- gli artt. 28 e 29, infine, i quali non solo riconoscono il diritto di tutti i minori all'istruzione, ma prevedono che l'educazione e l'istruzione ricevute siano di qualità e rispondano al più alto *standard* possibile, favorendo lo sviluppo della personalità e delle capacità del minore, educandolo al rispetto dei

diritti umani e preparandolo ad un futuro in una società libera, in uno spirito di pace e tolleranza fra i popoli.

Tutti questi diritti, affinché possano essere effettivamente garantiti dagli Stati anche nei confronti di quei minori che non ne possiedono la cittadinanza o che sono apolidi, vanno letti, oltre che alla luce del principio di non discriminazione (art. 2 della Convenzione), anche alla luce del superiore interesse del minore (art. 3). In base al principio di non discriminazione, quindi, è lo Stato in cui il minore si trova che deve provvedere alla concretizzazione ed alla tutela dei suoi diritti, indipendentemente dalla sua nazionalità, assicurando al minore il diritto, fra gli altri, ad una crescita e ad uno sviluppo armonioso della sua personalità. Per questo motivo, gli Stati⁷⁸ che hanno ratificato la Convenzione hanno modificato, in un certo senso, la loro competenza in merito alla tutela di quei minori che si trovano sul loro territorio, di modo che la diversa cittadinanza non giustifichi l'estraneità dello Stato davanti all'obbligo di provvedere ai bisogni del minore ed alla realizzazione del suo superiore interesse. È proprio questo interesse, inoltre, che deve essere sempre considerato come preminente in tutte le decisioni che riguardano il minore preso in considerazione; tale principio è stato positivizzato dall'art. 3 della Convenzione e, in sostanza, permette che le esigenze del minore siano sempre oggetto di primaria considerazione – anche se da ciò non deriva necessariamente che esse debbano prevalere. Ovviamente, tale concetto di superiore interesse non può essere predefinito in astratto, ma al contrario deve valutarsi caso per caso, poiché il suo contenuto deve adattarsi alla situazione in concreto. In questo modo, le esigenze del minore emergeranno dalla sua specifica situazione di riferimento, il che deve avvenire attraverso l'utilizzo di criteri che consentano di valutare in concreto cosa debba intendersi per superiore interesse del minore, verificando la sussistenza delle condizioni e dei presupposti per l'attuazione dei diritti del minore.

Oltre alla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, vi sono numerosi trattati internazionali – tanto a livello universale quanto a livello regionale –

⁷⁸ Ad oggi, tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite (comprese le Isole Cook, Niue, la Santa Sede e la Palestina) hanno ratificato la Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ad eccezione degli Stati Uniti d'America e del Sud Sudan; gli USA, d'altra parte, hanno firmato – ma non ratificato – la suddetta Convenzione.

che riconoscono e tutelano i diritti dei minori di origine straniera, oppure i diritti in essi enunciati sono riferibili anche alla particolare situazione dei minori di origine straniera. Alcuni di questi trattati sono stati introdotti nel capitolo precedente, facendo riferimento in particolare alle norme in essi contenute applicabili alle varie situazioni legate allo *status* dei minori di origine straniera presi in analisi (minorì stranieri nati in Italia, minori stranieri in condizione irregolare, minori stranieri non accompagnati, ecc.). Elencare ed analizzare tutti questi trattati potrebbe risultare da un lato ripetitivo, dall'altro si rischierebbe comunque di portare a termine un'analisi non esaustiva: per questo motivo, nel prosieguo dell'elaborato questi potrebbero non essere presi tutti in esame.

Fra tutti i diritti del minore, inoltre, sarà analizzato in maniera specifica il diritto all'istruzione, con una particolare attenzione a come – e se – esso venga garantito senza discriminazioni in base al possesso della cittadinanza, all'origine etnica o nazionale, all'appartenenza a minoranze etniche o linguistiche. La scelta dipende dalla convinzione che l'istruzione, in particolare quella primaria, sia il primo e fondamentale passo verso l'obiettivo dell'integrazione sociale e culturale degli stranieri, ipotesi che sarà poi analizzata nel prossimo capitolo. Per questo motivo, nei paragrafi successivi saranno analizzate la normativa e la giurisprudenza internazionale ed europea in materia di divieto di discriminazione nel garantire il diritto all'istruzione.

2.2 La normativa internazionale sul diritto all'istruzione e sul divieto di discriminazione

Le principali fonti internazionali sui diritti umani riconoscono lo stretto legame tra diritto all'istruzione e pieno sviluppo della persona e della dignità umana. La prima enunciazione solenne del diritto all'istruzione a livello universale si è avuta, come già anticipato nell'Introduzione, grazie all'art. 26 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948⁷⁹, il quale riconosce il diritto all'istruzione di

⁷⁹ Cfr. PINESCHI, Laura *La Dichiarazione universale dei diritti umani* in PINESCHI, Laura *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie e prassi*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 67 e ss.;

ogni individuo. La disposizione, inoltre, afferma che l'istruzione elementare è obbligatoria e gratuita e che essa deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana e volta a rafforzare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; infine, l'istruzione deve promuovere la comprensione, la tolleranza e l'amicizia fra nazioni, popoli e gruppi nazionali e religiosi, oltre a favorire il mantenimento della pace. La norma rende chiaro il grande valore dato all'istruzione e la volontà degli Stati di considerarla come tappa fondamentale nel percorso di costruzione e mantenimento delle relazioni pacifiche fra essi.

Tale grande valore si deduce anche da altre fonti internazionali: il diritto all'istruzione, infatti, è sancito anche dall'art. 13 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali⁸⁰, che vincola gli Stati a garantire che l'istruzione primaria sia gratuita ed obbligatoria per tutti e che quella secondaria e quella superiore siano accessibili in base alle attitudini ed alle capacità dei singoli individui. Inoltre, l'art. 14 del Patto prevede che lo Stato parte, che non sia in grado di assicurare quanto previsto nell'art. 13 (in particolare la gratuità dell'istruzione primaria), al momento della sua adesione al Patto deve elaborare ed approvare, entro due anni, un piano di misure volte a realizzare il principio della gratuità e dell'obbligatorietà dell'istruzione primaria, in un tempo ragionevole e previsto dal piano stesso.

Va sottolineato, però, che, nonostante vi sia un'ampia ed articolata serie di enunciazioni normative, gli strumenti di tutela operanti a livello universale per assicurare l'effettivo rispetto degli obblighi assunti dagli Stati nel campo dell'educazione sono ancora piuttosto deboli, per lo meno rispetto a quelli che si hanno a livello regionale ed in particolar modo a livello europeo. Infatti, da un lato vi sono stati numerosi sforzi, anche relativamente recenti, riguardo alla giustiziabilità dei diritti economici e sociali – si pensi al Protocollo facoltativo al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, adottato il 10 dicembre 2008, che ha introdotto un sistema di ricorsi individuali e interstatali per far valere eventuali violazioni dei diritti tutelati dal Patto; dall'altro, invece,

ALFREDSSON, Gudmundur e EIDE, Asbjørn (a cura di) *The Universal Declaration of Human Rights. A Common Standard of Achievement*, Dordrecht, Nijhoff, 1999, in particolare pp. 551 e ss..

⁸⁰ Cfr. NOWAK, Manfred *The Right to Education* in EIDE, Asbjørn, KRAUSE, Catarina e ROSAS, Allan (a cura di) *Economic, Social and Cultural Rights. A textbook*, Boston, Kluwer Law International, 2001, pp. 245-271.

bisogna ammettere che il ricorso individuale, dove previsto, dinanzi agli organi di controllo istituiti dai vari trattati sui diritti umani per eventuali violazioni, fra gli altri, del diritto all'istruzione, è ancora configurato in termini facoltativi per gli Stati contraenti e, comunque, non ha come risultato l'adozione di decisioni giuridicamente vincolanti nei confronti degli stessi Stati che lo abbiano accettato.

Come ricordato nell'Introduzione, il diritto all'istruzione ha trovato un importante riconoscimento nel diritto internazionale anche nel quadro dei sistemi regionali, in numerosi strumenti pattizi. Fra questi, il cosiddetto Protocollo di San Salvador (Protocollo alla Convenzione americana dei diritti dell'uomo relativo ai diritti economici, sociali e culturali) del 1988 riconosce il diritto all'istruzione all'art. 13 in maniera pressoché uguale a quella dell'art. 13 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966; la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981, invece, si limita ad enunciare all'art. 17 il diritto di ogni persona all'istruzione, mentre, restando in ambito africano, una tutela più ampia e specifica al diritto all'istruzione è data dall'art. 11 della Convenzione africana sui diritti ed il benessere dei minori del 1990 e dall'art. 12 del Protocollo alla Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli, concernente i diritti della donna in Africa, del 2000. Tuttavia, come si vedrà in seguito, fra i vari sistemi regionali è a livello europeo che si è ottenuta la massima protezione dei diritti umani, fra cui il diritto all'istruzione.

2.2.1 La Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed il Terzo Protocollo opzionale

Un ampio riconoscimento al diritto all'istruzione è stato dato dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. L'art. 28 della Convenzione, infatti, precisa che gli Stati sono obbligati a mettere in pratica tutta una serie di misure, che vanno dall'obbligatorietà e gratuità dell'istruzione primaria (art. 28, par. 1, lett. *a*) alla cooperazione internazionale nel settore dell'educazione (art. 28, par. 3), tutte volte a garantire l'esercizio di tale diritto in misura sempre maggiore ed in base all'uguaglianza delle possibilità. Inoltre, per poter perseguire gli scopi della

Convenzione, gli Stati sono destinatari di una serie di obblighi determinati, fra cui vi è quello di adottare tutte le misure necessarie affinché tale diritto venga garantito a tutti gli effetti. Ancora più emblematico risulta essere l'art. 29 della Convenzione, che riconosce non solo *sic et simpliciter* il diritto all'istruzione di tutti i minori, ma sottolinea come il diritto all'istruzione sia anzitutto un diritto individuale e soggettivo, ed in secondo luogo che l'istruzione ricevuta debba essere di qualità ed incentrata sul minore, in modo tale da permettergli di costruire le capacità e le competenze utili ad affrontare la vita e garantire il suo benessere. Infatti, fra le finalità dell'educazione così come indicate dalla disposizione, vi è non solo quella di favorire lo sviluppo della personalità del bambino, delle sue facoltà e delle sue attitudini, ma anche quella di preparare il fanciullo ad assumere le responsabilità della vita che lo attendono. Come si vedrà più avanti, il Comitato sui diritti dell'infanzia ha dato la sua interpretazione dei due articoli sopra menzionati della Convenzione nel Commento generale n. 1 sulle finalità dell'educazione, indicando in particolare quali sono le misure da adottare per assicurare la realizzazione delle suddette finalità.

Ancora più debole, sotto l'aspetto della giustiziabilità, potrebbe apparire la tutela garantita ai minori dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Il terzo Protocollo opzionale a questa Convenzione, il quale prevede la possibilità di ricorsi individuali per i soggetti tutelati da questa, è entrato in vigore soltanto il 14 aprile 2014, tre mesi dopo la deposizione della decima ratifica, dopo che era stato adottato dalla Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 2011. Il Protocollo è un passo decisivo nella tutela dei diritti dei minori, poiché dà loro la possibilità di presentare direttamente al Comitato Onu sui diritti dell'infanzia i reclami per eventuali violazioni dei diritti sanciti dalla Convenzione stessa e dai suoi primi due Protocolli opzionali, che riguardano, rispettivamente, il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, e la vendita, la prostituzione minorile e la pornografia rappresentante minori. Diversamente dai due precedenti Protocolli Opzionali, adottati ed aperti alla firma nel 2000, il terzo Protocollo come già detto non introduce nuovi diritti, bensì apre le porte a nuove procedure, attraverso le

quali potranno essere messe in luce le violazioni che non hanno trovato adeguata risposta nel sistema giudiziario domestico, attivando dunque la competenza del Comitato direttamente sul piano internazionale. Nello specifico, sono tre le procedure previste dal documento per sottoporre all'attenzione del Comitato – organo che monitora l'applicazione della Convenzione da parte degli Stati che l'hanno ratificata – eventuali casi di violazione dei diritti dei minori: la *individual communications procedure*, in base alla quale il reclamo può essere presentato da un singolo bambino, da un gruppo di bambini o da un loro rappresentante, a patto che lo Stato di appartenenza abbia ratificato sia la Convenzione che i suoi Protocolli; la *inter-State communications procedure*, in base alla quale uno Stato che ha ratificato il Protocollo può presentare un reclamo contro un altro Stato ritenuto responsabile di aver violato gli obblighi derivanti dalla ratifica della Convenzione e dei suoi Protocolli opzionali, a condizione che anche quest'ultimo abbia a sua volta ratificato il Protocollo; la *inquiry procedure*, che prevede che il Comitato possa avviare un'indagine sulle presunte violazioni dei diritti dei bambini perpetrata da uno Stato parte.

Il risultato che si vuole ottenere è l'equiparazione del minore a tutte le altre categorie di persone interessate da specifiche Convenzioni facenti parte del sistema di tutela dei diritti umani delle Nazioni Unite, le quali consentono ai soggetti titolari dei diritti in esse contenuti di rivolgersi ai relativi Comitati di riferimento. D'altro canto, la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, prima dell'entrata in vigore del terzo Protocollo, risultava essere l'unica Convenzione del sistema ONU a non prevedere la possibilità per i minori di rivendicarne la tutela attraverso le procedure di comunicazione.

Il testo del Protocollo, adottato per consenso dal Consiglio dei diritti umani il 17 giugno 2011 con Risoluzione 17/18, venne quindi trasmesso alla Terza Commissione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, la quale lo ha approvato il 2 novembre 2011; infine, come già detto, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite adottò per *consensus* il Protocollo il 19 dicembre 2011 con

la risoluzione n. 66/138⁸¹, mentre l'apertura alla firma ed alla successiva ratifica da parte degli Stati avvenne in concomitanza della 19esima sessione del Consiglio dei Diritti Umani, il 18 febbraio 2012 (gli Stati che firmarono il Protocollo in questa occasione furono venti: Austria, Belgio, Brasile, Cile, Costa Rica, Finlandia, Germania, Italia, Lussemburgo, Maldive, Mali, Montenegro, Marocco, Perù, Portogallo, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Spagna e Uruguay).

Il Protocollo si articola in un Preambolo e quattro parti, ossia una prima parte contenente le disposizioni generali, la seconda e la terza concernenti rispettivamente le procedure di comunicazione e la procedura di inchiesta, infine l'ultima parte riguarda le disposizioni finali. Il Preambolo riprende da un lato i principi della Carta delle Nazioni Unite, dall'altro quelli della Convenzione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in particolare quelli del superiore interesse del minore e di non discriminazione; inoltre, esso ribadisce la condizione del minore quale titolare di diritti a lui riconosciuti così come il suo speciale *status* di dipendenza e vulnerabilità, il quale può rappresentare un ostacolo al perseguitamento concreto di tali diritti. Tali principi, ovviamente, vengono richiamati anche nelle disposizioni generali del Protocollo: si tratta di principi che caratterizzano la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che hanno determinato inoltre la necessità di prevedere l'introduzione di specifiche procedure di comunicazione per la categoria di soggetti tutelati. Un altro elemento di novità, previsto prima soltanto nel Protocollo Opzionale alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna e nel Protocollo Opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, è costituito dalle misure di protezione introdotte per i minori che decidono di rivolgersi al Comitato al fine di evitare maltrattamenti o intimidazioni quali conseguenza della partecipazione attiva del minore al meccanismo stesso.

Nella seconda parte del Protocollo, invece, vengono disciplinate le modalità da seguire per le comunicazioni individuali e per quelle interstatali.

⁸¹ Documento A/RES/66/138.

Per quanto concerne le prime, possono essere presentate da – o per conto di – un minore solo o un gruppo di minori che ritenga di essere stato vittima di una violazione dei diritti enunciati nella Convenzione o nei relativi Protocolli, laddove lo Stato interessato ne sia parte contraente. Per quanto riguarda, invece, le comunicazioni interstatali, l'articolo 12 dispone che i singoli Stati debbano riconoscere la competenza del Comitato a ricevere tali comunicazioni attraverso una apposita dichiarazione da depositare presso il Segretario Generale delle Nazioni Unite in fase di ratifica dello strumento protocololare. Elemento essenziale è quello della reciprocità, ovvero che sia lo Stato chiamato in causa che quello che adisce il Comitato abbiano depositato entrambi la dichiarazione di accettazione della competenza del Comitato stesso.

La terza parte del Protocollo, infine, introduce lo strumento della procedura di inchiesta, attivabile dal Comitato sui diritti dell'infanzia nel caso in cui esso riceva informazioni attendibili su gravi o sistematiche violazioni dei diritti sanciti nella Convenzione e poste in essere da uno Stato parte del Protocollo. Tale procedura, condotta in maniera confidenziale (essa prevede la possibilità di effettuare delle visite in loco solamente previo consenso dello Stato interessato), può concludersi con commenti e raccomandazioni formulati dal Comitato ed indirizzati allo Stato, il quale sarà tenuto a rispondere il prima possibile e comunque entro sei mesi dalla ricezione delle stesse.

Il Protocollo si chiude con le disposizioni finali, le quali richiamano la necessità di favorire processi di assistenza e di cooperazione internazionale tra il Comitato e le agenzie, i fondi ed i programmi specializzati delle Nazioni Unite, l'impegno per gli Stati a divulgare ed informare in ordine ai contenuti del Protocollo Opzionale e le consuete disposizioni relative alla firma, ratifica o adesione, all'entrata in vigore del Protocollo, alla proposta di emendamenti e di denuncia.

Questa breve analisi⁸² ha l'intento di dimostrare come la “giustiziabilità” del diritto all’istruzione sia un passo abbastanza recente, per lo meno sul piano universale del diritto internazionale. Anche per questo motivo, i casi di giurisprudenza sono pressoché inesistenti, a differenza di quanto avviene a livello regionale ed in particolar modo a livello europeo, come si vedrà in seguito.

2.2.2 Il commento generale n. 1 del Comitato ONU sui diritti dell’infanzia sulle finalità dell’educazione

Il 17 aprile del 2001 il Comitato ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza approvava il Commento generale n. 1 sulle finalità dell’educazione. Il testo contiene l’interpretazione del Comitato sull’articolo 29 della Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, articolo che riguarda le finalità dell’educazione. Ovviamente, un’analisi su tali finalità non può prescindere dal fatto che la Convenzione sancisca, all’art. 28, il diritto all’istruzione di tutti i minori di 18 anni. Le due disposizioni recitano infatti come segue:

Art. 28: “1. Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo all’educazione, e in particolare, al fine di garantire l’esercizio di tale diritto in misura sempre maggiore e in base all’uguaglianza delle possibilità:

- a) rendono l’insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti;
- b) incoraggiano l’organizzazione di varie forme di insegnamento secondario sia generale che professionale, che saranno aperte e

⁸² Per approfondimenti, cfr. AMERICO, Giovanni *il terzo Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo: per un rafforzamento della tutela dell’infanzia e dell’adolescenza tramite il meccanismo delle comunicazioni* in “Ordine internazionale e diritti umani”, n. 3/2014, pp. 579-585, disponibile al link www.rivistaoidu.net/sites/default/files/PARAGRAFO_3_0.pdf (consultato il 20 dicembre 2014); DE STEFANI, Paolo *Il terzo Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del bambino* in unipd-centrodirittiumpiani.it/public/docs/PDU1_2012_A007.pdf (consultato il 20 dicembre 2014).

accessibili a ogni fanciullo, e adottano misure adeguate come la gratuità dell'insegnamento e l'offerta di una sovvenzione finanziaria in caso di necessità;

c) garantiscono a tutti l'accesso all'insegnamento superiore con ogni mezzo appropriato, in funzione delle capacità di ognuno;

d) fanno in modo che l'informazione e l'orientamento scolastico e professionale siano aperte e accessibili a ogni fanciullo;

e) adottano misure per promuovere la regolarità della frequenza scolastica e la diminuzione del tasso di abbandono della scuola.

2. Gli Stati parti adottano ogni adeguato provvedimento per vigilare affinché la disciplina scolastica sia applicata in maniera compatibile con la dignità del fanciullo in quanto essere umano e in conformità con la presente Convenzione.

3. Gli Stati parti favoriscono e incoraggiano la cooperazione internazionale nel settore dell'educazione, in vista soprattutto di contribuire a eliminare l'ignoranza e l'analfabetismo nel mondo e facilitare l'accesso alle conoscenze scientifiche e tecniche e ai metodi di insegnamento moderni. A tal fine, si tiene conto in particolare delle necessità dei paesi in via di sviluppo”.

Art. 29: “1. Gli Stati parti convengono che l'educazione del fanciullo deve avere come finalità:

a) favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro potenzialità;

b) sviluppare nel fanciullo il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dei principi consacrati nella Carta delle Nazioni Unite;

- c) sviluppare nel fanciullo il rispetto dei suoi genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del paese nel quale vive, del paese di cui può essere originario e delle civiltà diverse dalla sua;
- d) preparare il fanciullo ad assumere le responsabilità della vita in una società libera, in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di uguaglianza tra i sessi e di amicizia tra tutti i popoli e gruppi etnici, nazionali e religiosi e delle persone di origine autoctona;
- e) sviluppare nel fanciullo il rispetto dell'ambiente naturale.

2. Nessuna disposizione del presente articolo o dell'art. 28 sarà interpretata in maniera da nuocere alla libertà delle persone fisiche o morali di creare e di dirigere istituzioni didattiche, a condizione che i principi enunciati al paragrafo 1 del presente articolo siano rispettati e che l'educazione impartita in tali istituzioni sia conforme alle norme minime prescritte dallo Stato”.

L'art. 28 quindi garantisce l'accesso a tutti i bambini, le bambine e gli/le adolescenti all'istruzione di ogni ordine e grado e la gratuità dell'istruzione primaria, vincolando inoltre gli Stati partì ad adottare tutte le misure necessarie affinché tale diritto venga garantito a tutti gli effetti. L'art. 29, invece, sottolinea come il diritto all'istruzione sia un diritto individuale e soggettivo, il quale deve tendere ad un'educazione di qualità, incentrata sul bambino e sull'adolescente, per costruire le capacità e le competenze utili ad affrontare la vita e a garantire il loro benessere. Queste competenze, perciò, comprendono non solo il saper leggere, scrivere e contare, ma anche la capacità di prendere decisioni equilibrate, risolvere le controversie in maniera non violenta, sviluppare uno stile di vita sano, costruire buone relazioni, favorire l'assunzione di responsabilità, il pensiero critico, la creatività.

Nel Commento generale sulle finalità dell'educazione prodotto dal Comitato sui diritti dell'infanzia si vuole chiarire e sottolineare tanto

l'importanza quanto le funzioni dell'art. 29 della Convenzione. L'educazione, secondo il Comitato, deve promuovere, favorire e tutelare la dignità umana innata in ogni bambino ed i suoi diritti indivisibili ed inalienabili, che sono il valore più profondo di tutta la Convenzione. Le finalità enunciate nei cinque sottoparagrafi dell'articolo 29, par. 1 sono tutte direttamente collegate alla realizzazione della dignità umana e dei diritti del minore, tenendo conto delle esigenze particolari inerenti al suo sviluppo ed alla sua crescita. Per questo motivo, “l'art. 29 della Convenzione non solo aggiunge al diritto all'educazione, riconosciuto nell'articolo 28, una dimensione qualitativa – la quale riflette i diritti e la dignità insita nell'infanzia; esso insiste anche sulla necessità che l'educazione sia incentrata sul bambino, sia a misura di bambino, ne potenzi le capacità ed evidensi la necessità che i processi formativi si basino sui principi che l'articolo enuncia”⁸³. Come già anticipato nel paragrafo precedente, secondo il Comitato, affinché venga realmente soddisfatto il diritto di ogni bambino ad un'educazione di qualità *ex art.* 29 della Convenzione, tale educazione deve fornire al minore le capacità che gli permettano di affrontare la vita, potenziare le sue capacità al fine di godere appieno di tutti i diritti umani e favorire una cultura basata sui valori espressi da questi ultimi: questo è inoltre l'unico modo per raggiungere l'obiettivo di porre il bambino nella condizione di sviluppare le sue attitudini, la capacità di apprendimento, la dignità umana, l'autostima e la fiducia in se stesso.

Un'altra novità introdotta dal Comitato con la sua interpretazione dell'art. 29 è l'importanza che viene data non solo riguardo all'accesso all'istruzione, ma soprattutto ai suoi contenuti: un'educazione che non rispecchi i “parametri” imposti dall'art. 29, par. 1, infatti, non corrisponderebbe a quell'accezione di diritto all'istruzione come condizione essenziale per lo sviluppo del minore che ormai si è andata affermando nell'interpretazione di tutte le disposizioni a livello internazionale sul diritto all'istruzione e, come

⁸³ Cfr. Comitato sui diritti dell'infanzia *General Comment n. 1* (2001), par. 2. Il Comitato, inoltre, nel redigere il suo Commento ha preso nota anche del *Commento generale n. 13* del 1999 del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, relativo al diritto all'educazione e riguardante, fra l'altro, le finalità dell'educazione in base all'articolo 13, par. 1 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.

abbiamo visto, anche nella giurisprudenza della Corte EDU in materia. Il concetto di educazione, perciò, include tutte quelle esperienze di vita e tutti quei processi di apprendimento che permettono al bambino, individualmente o collettivamente, di sviluppare la propria personalità, la propria capacità e le proprie attitudini e di vivere dunque una vita piena e soddisfacente all'interno della società: un'educazione profondamente radicata nei valori espressi dall'art. 29, par. 1 risulta essere uno strumento indispensabile per ogni bambino o bambina, poiché permetterà al futuro uomo o alla futura donna di dare una risposta alle sfide sempre nuove che accompagnano un'epoca di cambiamenti, dovuti alla globalizzazione, alle nuove tecnologie e ad altri fenomeni a questi connessi; una risposta che, in questo modo, potrà essere quanto più equilibrata e a favore dei diritti umani.

L'art. 29 inoltre assume un'importanza particolare, secondo il Comitato, all'interno di tutta la Convenzione sui diritti dell'infanzia, poiché esso traccia, integra e completa una varietà di altri articoli e non può essere correttamente compreso indipendentemente da essi: l'art. 2, che sancisce il principio di non discriminazione; l'art. 3, che salvaguarda il superiore interesse del minore; l'art. 6, che riguarda il diritto alla vita, alla sopravvivenza ed allo sviluppo; l'art. 12, che sancisce il diritto di ogni minore di esprimere le proprie opinioni e soprattutto che queste devono essere ascoltate; gli artt. 5 e 18, che riguardano i diritti ed i doveri dei genitori; l'art. 13, che sancisce la libertà di espressione; l'art. 14 che invece riguarda la libertà di pensiero; l'art. 30, che dispone in materia dei diritti linguistici e culturali dei bambini appartenenti a minoranze. Tutti questi diritti non sono valori separati o isolati, privi di un contesto, ma si inseriscono all'interno di un più ampio quadro etico che è in parte descritto nell'articolo 29, par. 1 e nel preambolo della Convenzione; la scuola dunque, nel dover impartire un'educazione di qualità, non può prescindere dal rispetto dei diritti dell'infanzia, soprattutto di quelli sopra elencati.

Il diritto all'istruzione e ad un'educazione di qualità, inoltre, non prescinde dal processo attraverso il quale esso deve essere promosso: per questo motivo, secondo il Comitato sui diritti dell'infanzia l'impegno per promuovere il

godimento di altri diritti non deve essere compromesso, ma anzi dovrebbe essere rafforzato dai valori trasmessi nel processo formativo. Ciò comprende non solo il contenuto del *curriculum* ma anche i processi formativi, i metodi pedagogici e l'ambiente all'interno del quale l'educazione ha luogo: è necessario fornire un'educazione nel rispetto della dignità dell'infanzia e che metta in condizione il bambino di esprimere liberamente la propria opinione, che l'educazione sia impartita nel rispetto dei limiti precisi riguardo alla disciplina riflessi nell'articolo 28, par. 2 e che promuova la non-violenza a scuola.

I paragrafi 10 e 11 del Commento generale sono forse quelli più importanti ai fini della presente analisi: secondo l'interpretazione del Comitato, infatti, nel paragrafo 10 si può leggere che “la discriminazione, esercitata apertamente o meno, in uno qualsiasi dei campi elencati nell'articolo 2 della Convenzione, offende la dignità umana del bambino, compromette e addirittura annulla la sua capacità di beneficiare delle opportunità dell'educazione. L'accesso negato all'educazione è principalmente una questione legata all'articolo 28 della Convenzione, ma un effetto simile può essere provocato in vari modi anche attraverso la mancata adesione ai principi contenuti nell'articolo 29, par. 1”. Per fare un esempio estremo, si consideri il caso di un'educazione che infonda, attraverso i *curricula* formativi o altre pratiche educative (formazione delle classi in base all'origine etnica, programmi di studio incompleti per gli stranieri rispetto a quelli destinati ai cittadini, ecc), valori contrari a quelli sanciti dall'art. 29, par. 1, lett. *d*, e che quindi scoraggi il formarsi di sentimenti di “amicizia tra tutti i popoli”: ciò porterebbe tensioni, ad esempio, fra studenti appartenenti a minoranze o studenti di origine straniera e gli studenti cittadini, tensioni che potrebbero sfociare nella violenza o che comunque condurrebbero a sentimenti o pratiche discriminatorie aberranti. Tutto ciò – anche nell'opinione del Comitato sui diritti dell'infanzia – sarebbe contrario anzitutto all'art. 29, par. 1, lett. *a*, poiché tale educazione non favorirebbe lo sviluppo della personalità del bambino, delle sue capacità e attitudini mentali e fisiche in tutta la loro potenzialità.

Nel paragrafo 11 vengono trattati esplicitamente il razzismo, l'intolleranza e la xenofobia. Nell'interpretazione del Comitato, “il razzismo e i fenomeni a esso correlati prosperano laddove ci sono ignoranza, paure infondate di altre razze, etnie, religioni, culture e lingue e di altre forme di diversità, sfruttamento di pregiudizi, insegnamento o divulgazione di valori distorti”; perciò il compito dell'educazione è quello di far crescere il rispetto per le differenze e di dare importanza alla lotta alla discriminazione ed al pregiudizio. All'educazione deve essere accordata una delle più alte priorità in tutte le campagne contro i mali del razzismo e i fenomeni a esso correlati: è importante concentrarsi sull'insegnamento dei diritti umani, dei diritti dell'infanzia e del principio di non discriminazione all'interno della comunità alla quale il bambino appartiene, dal momento che tale insegnamento può efficacemente contribuire alla prevenzione e all'eliminazione del razzismo, della discriminazione etnica, della xenofobia e di intolleranze ad essi collegate.

Nell'ultima parte del Commento generale, riguardante l'attuazione, il monitoraggio e la revisione di quanto contenuto nel testo, il Comitato raccomanda agli Stati di adottare i provvedimenti necessari a incorporare formalmente i principi riflessi nell'art. 29 nelle loro politiche educative e nella legislazione a tutti i livelli. Per far ciò, secondo il Comitato è necessario che i *curricula* siano rielaborati e che il materiale didattico, come i libri di testo, siano costantemente aggiornati, ma anche che il testo della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sia ampiamente diffuso a livello scolastico, per rendere i minori pienamente consapevoli dei loro diritti, facilitandoli nel ruolo di “promotori e difensori dei diritti dell'infanzia nella loro vita quotidiana”.

Per quanto riguarda i meccanismi di monitoraggio del rispetto del diritto all'istruzione dei minori, il Comitato chiede di agire sia sul piano interno sia su quello degli obblighi internazionali, nello specifico per quanto riguarda i rapporti periodici da inviare al Comitato stesso *ex art. 44* della Convenzione. Per ciò che concerne il livello di tutela nazionale, il Comitato raccomanda agli Stati di considerare l'istituzione di una procedura di controllo che risponda

alle denunce riguardo a pratiche o politiche esistenti non compatibili con l'articolo 29, par. 1, o anche di affidare tali procedure di controllo a istituzioni nazionali per i diritti umani o a organi amministrativi già esistenti. Per quanto riguarda, invece, il processo di verifica dei rapporti degli Stati parti sull'articolo 29, par. 1, in conformità con il requisito contenuto nell'articolo 44 che i rapporti indichino fattori e difficoltà, il Comitato richiede a ogni Stato parte di fornire, all'interno dei rapporti periodici, un'indicazione dettagliata riguardo a ciò che considera prioritario all'interno della propria giurisdizione, al fine di promuovere i valori riflessi in questa norma e di delineare un programma di attività al quale lo Stato propone di dedicare i successivi cinque anni con l'obiettivo di affrontare i problemi identificati.

Infine, il Comitato stabilisce che eventuali ristrettezze di risorse, in particolare di quelle economiche, non possono essere considerate una giustificazione per il fallimento dello Stato parte nell'adottare tutti o quasi tutti i provvedimenti richiesti. A maggior ragione, invece, il Comitato raccomanda il rafforzamento della cooperazione fra Stati, tanto a livello generale quanto nel contesto più ristretto dell'educazione, “al fine di assicurare che i loro programmi siano preparati in maniera tale da tenere in piena considerazione i principi contenuti nell'articolo 29, par. 1”.

Il Commento appena analizzato rende evidente quanto sia considerata importante l'istruzione, per una vasta serie di motivi. Ciò che qui preme sottolineare sono gli impegni posti in capo agli Stati affinché possano offrire un'educazione valida a permettere il pieno sviluppo dell'individuo. Inoltre, come già detto, anche il Comitato sui diritti dell'infanzia ha messo in luce l'importanza del principio di non discriminazione nel garantire il diritto all'istruzione: escludere qualcuno dal godimento di un diritto tanto importante – si potrebbe osare e definirlo “vitale” – significherebbe emarginarlo dalla società, creando terreno fertile per sentimenti dannosi alle democrazie odierne come il razzismo. D'altra parte, l'educazione è uno dei volani dell'integrazione fra culture diverse, poiché attraverso questa si possono superare barriere e dare vita ad una società veramente multiculturale.

Per i motivi elencati sopra, il Comitato sui diritti dell'infanzia ha spesso consigliato agli Stati di garantire a tutti, con tutti i mezzi a loro disposizione, il diritto all'istruzione. Lo ha fatto non solo nel Commento sopra analizzato, ma anche nelle Considerazioni sui rapporti periodici presentati dagli Stati parte, ai sensi dell'articolo 44 della Convenzione. Più avanti saranno quindi analizzate le raccomandazioni del Comitato rivolte all'Italia in merito al diritto all'istruzione garantito ai minori di origine straniera che si trovano sul territorio del nostro Paese.

2.2.3 Diritto all'istruzione e divieto di discriminazione fra normativa e giurisprudenza internazionali

Il quadro normativo internazionale in materia di diritto all'istruzione è stato arricchito ulteriormente anche dagli obblighi posti in capo agli Stati e concernenti il divieto di discriminazione. Riprendendo i trattati sopra menzionati, infatti, tanto il Patto sui diritti economici, sociali e culturali quanto la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza contengono una generale clausola di non discriminazione: si tratta, rispettivamente, dell'art. 2, par. 2 del Patto del 1966 e dell'art. 2 della Convenzione del 1989, i quali, enunciando in maniera generica che i diritti contenuti nei testi devono essere garantiti a tutti, senza alcuna distinzione, operano ovviamente anche con riguardo agli obblighi in materia di diritto all'istruzione. Infatti, il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali ha evidenziato che il diritto all'educazione deve essere accessibile a tutti, specialmente nei gruppi più vulnerabili, senza discriminazioni⁸⁴; il Comitato sui diritti dell'infanzia, invece, ha sottolineato che la discriminazione è in grado di minare o addirittura di distruggere le capacità del bambino di beneficiare delle opportunità dell'educazione⁸⁵.

⁸⁴ Cfr. Comitato sui diritti economici, sociali e culturali *General Comment n. 13* (1999), in particolare i parr. 31-37.

⁸⁵ Cfr. Comitato sui diritti dell'infanzia *General Comment n. 1* (2001), par. 10.

Altri testi convenzionali sono rilevanti nel vietare ogni forma di discriminazione relativamente agli obblighi derivanti dal diritto all’istruzione. In particolare, si deve far riferimento alla Convenzione contro la discriminazione nell’educazione, la quale, adottata dall’UNESCO nel 1960, vieta, agli artt. 1 e 3, qualsiasi distinzione, esclusione o preferenza basata, fra gli altri, sulla razza e sull’origine nazionale, che abbia lo scopo o l’effetto di cancellare o compromettere l’egualità di trattamento nel campo dell’educazione, in particolare di privare un individuo della possibilità di accedere al sistema educativo, oppure di creare o mantenere sistemi o istituti educativi separati per persone o gruppi di persone specifici.

Con particolare riferimento allo *status* dei richiedenti asilo e dei rifugiati, inoltre, la Convenzione di Ginevra pone in capo agli Stati l’obbligo di parità di trattamento fra questi individui ed i cittadini per quanto riguarda l’istruzione, oltre che un trattamento almeno pari a quello degli stranieri in riferimento all’ammissione agli studi, alla convalida dei certificati di studio, all’esenzione dal pagamento delle tasse scolastiche ed alla concessione delle borse di studio.

Per i beneficiari della protezione internazionale la normativa europea ha previsto una tutela più ampia. Infatti, gli Stati membri sono obbligati a garantire a tutti i minori beneficiari dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria il pieno accesso al sistema scolastico nazionale, secondo le stesse modalità previste per i loro cittadini; per quanto riguarda invece gli adulti beneficiari della protezione internazionale, gli Stati devono garantire loro di poter accedere al sistema di istruzione generale e di aggiornamento e perfezionamento professionale secondo le stesse modalità previste per gli stranieri regolarmente soggiornanti⁸⁶.

Rimanendo nel quadro normativo europeo, un ruolo fondamentale è svolto dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU), precisamente dall’art. 2 del Protocollo n. 1 alla Convenzione stessa, il quale riconosce

⁸⁶ Si veda la Direttiva 2004/83/CE – oggi sostituita dalla Direttiva 2011/95/UE – recepita dall’ordinamento italiano con il d.lgs. n. 251/2007. In particolare, tale previsione è stata recepita dall’Italia all’art. 26 del decreto citato.

espressamente il diritto all'istruzione come un diritto che non può essere rifiutato a nessuno. La norma, dunque, impone agli Stati parte di garantire a chiunque il diritto di accesso alle strutture scolastiche e di trarre profitto dagli studi compiuti, riconoscendo ufficialmente, ad esempio, gli eventuali diplomi conseguiti. Di conseguenza, come più volte sottolineato anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e come si vedrà più avanti, gli Stati aderenti alla CEDU devono garantire il diritto all'istruzione a tutti gli individui sottoposti alla loro giurisdizione, senza nessuna distinzione in base alla nazionalità, al possesso di un titolo di soggiorno o al luogo di residenza. D'altra parte, il diritto all'istruzione è divenuto (o meglio, è stato riconosciuto come) uno dei principi fondamentali delle società democratiche ed in quanto tale esse devono garantirlo a tutti gli individui che ricadono sotto la loro responsabilità, che soddisfino o meno il requisito del possesso della cittadinanza dello Stato alla cui responsabilità sono sottoposti. Oltre a tale riconoscimento, nell'art. 2 del Protocollo n. 1 alla CEDU viene sancito anche il diritto dei genitori al rispetto delle proprie convinzioni religiose e filosofiche: da ciò deriva dunque la necessità di salvaguardare il pluralismo educativo, il quale è garanzia essenziale in una società democratica così come concepita dalla CEDU, necessità che riguarda soprattutto l'insegnamento pubblico. Il rispetto per le convinzioni dei genitori, però, è possibile solo se la formazione scolastica sia in grado di fornire un ambiente aperto ed inclusivo, a prescindere perciò dall'origine sociale o etnica degli alunni, o dalle loro convinzioni filosofiche e religiose; perché ciò diventi possibile, la scuola deve diventare un luogo di incontro di diverse religioni o opinioni filosofiche. Tutti questi sono principi che assumono una particolare rilevanza in una società multiculturale quale quella attuale, e ciò non solo per quanto riguarda il diritto all'istruzione, ma anche in riferimento alla qualità dell'insegnamento ed al rispetto delle differenze dei membri della suddetta società, siano essi cittadini o meno.

Nella normativa europea in materia di diritto all'istruzione, inoltre, gioca un ruolo fondamentale anche l'art. 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il quale afferma che ciascun individuo ha diritto all'istruzione ed all'accesso alla formazione, prevedendo in particolare la

gratuità dell’istruzione primaria. In conformità a questo principio, inoltre, l’istruzione è stata anche oggetto di specifiche previsioni, le quali sono volte a garantire la parità di trattamento dei cittadini di Paesi terzi rispetto ai cittadini europei, come si vedrà nel paragrafo successivo.

Come già ripetuto, è a livello europeo che il diritto all’istruzione riceve la più ampia tutela di tipo giurisdizionale, poiché sul piano europeo il diritto di ricorso individuale si colloca in un sistema di tutela interamente “giurisdizionalizzato”, il quale garantisce l’accesso diretto di tale individuo alla Corte europea dei diritti dell’uomo e rispetto al quale gli Stati contraenti ormai non godono più di alcun diritto di adesione facoltativa. Infatti, da un lato è pur vero che sia nel sistema americano sia in quello africano è ammesso il diritto di ricorso individuale per lamentare eventuali violazioni del diritto all’istruzione (o del divieto di discriminazione nel godimento di questo diritto)⁸⁷; dall’altro però è importante sottolineare come in questi due sistemi la giurisdizione in materia di ricorsi individuali sia subordinata alla previa accettazione, da parte degli Stati eventualmente chiamati in giudizio, della competenza della Corte a ricevere tali ricorsi.

Per questo motivo è utile che ci si soffermi sulla tutela garantita al diritto all’istruzione – ed al divieto di discriminazione nel godimento di questo diritto – nell’ambito della CEDU, in particolare attraverso l’esame della giurisprudenza della Corte EDU, anche perché sia la Convenzione sia l’interpretazione che ne da la Corte di Strasburgo costituiscono ormai quello che Saccucci definisce “l’ineludibile parametro alla cui stregua valutare [...] la rispondenza delle [...] legislazioni e prassi [nazionali] agli standard minimi di tutela dei diritti umani”⁸⁸. D’altronde, la CEDU è una fonte vincolante a livello internazionale, per questo capace di limitare la potestà legislativa degli Stati membri del Consiglio d’Europa e di fungere ad esempio da parametro di

⁸⁷ Va sottolineato che, per quanto riguarda il sistema interamericano, il diritto all’istruzione e quello di formare sindacati sono gli unici diritti per i quali il Protocollo di San Salvador dispone espressamente l’applicazione del sistema dei ricorsi individuali (art. 19, par. 6): cfr. SACCUCCI, Andrea *Diritto all’istruzione e discriminazione scolastica di minori stranieri alla luce delle norme internazionali sui diritti umani* in PISILLO MAZZESCHI, Riccardo, PUSTORINO, Pietro e VIVIANI, Alessandra (a cura di) *Diritti umani degli immigrati: tutela della famiglia e dei minori*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, p. 304.

⁸⁸ SACCUCCI, Andrea *Diritto all’istruzione*, op. cit., p. 305.

costituzionalità delle leggi ordinarie nel nostro sistema legislativo *ex art. 117, co. 1, Cost.*⁸⁹

Secondo la giurisprudenza della Corte EDU, l'art. 2 del Protocollo n. 1 alla CEDU, nel combinato disposto dall'art. 14 CEDU, fa divieto quindi di privare chiunque del diritto all'istruzione, senza eccezione alcuna. La Corte europea ha sottolineato, inoltre, come questa disposizione assieme ad altre della CEDU (artt. 2, 3, 4, par. 1 e 7) consacrino i valori fondamentali delle società democratiche componenti il Consiglio d'Europa: in una società democratica, infatti, il diritto all'istruzione è indispensabile per la realizzazione dei diritti dell'uomo ed occupa un posto così importante, che una interpretazione restrittiva del primo periodo dell'articolo 2 non sarebbe rispondente allo scopo e all'obiettivo di tale disposizione⁹⁰.

Una delle prime occasioni in cui la Corte EDU è stata chiamata ad esprimersi in merito alla portata del diritto all'istruzione si è avuta nel 1968, con il caso *"relativo a certi aspetti delle leggi sull'uso delle lingue nell'educazione in Belgio"* (c.d. *caso linguistico belga*)⁹¹, il quale in realtà è considerato dalla dottrina una decisione fondamentale anche in relazione al principio di non discriminazione ed alla sua applicazione giurisprudenziale⁹². Il caso riguardava il fatto che alcuni genitori di bambini belgi di lingua francese, residenti nella zona fiamminga, non avevano la possibilità di far frequentare ai figli scuole dove l'insegnamento fosse impartito nella propria lingua madre: da ciò l'invocata violazione dell'art. 14 CEDU che contempla, tra gli elementi in base al quale non è possibile introdurre distinzioni di trattamento, anche la lingua; la violazione del diritto all'educazione e quella del diritto al rispetto della vita privata e familiare. In considerazione della presenza in Belgio di due comunità, una di lingua francese e una di lingua olandese, la legge nazionale

⁸⁹ Cfr. Corte cost., sentenze nn. 348 e 349 del 24 ottobre 2007.

⁹⁰ Cfr. caso *Leyla Sahin c. Turchia*, ric. n. 44774/98, sentenza del 10 novembre 2005, Grande Camera, par. 137 e caso *Timishev c. Russia*, ric. n. 55762/00 e n. 55974/00, sentenza del 12 dicembre 2005, par. 64.

⁹¹ *Caso linguistico belga*, ric. n. 1474/62, n. 1677/62, n. 1691/62, n. 1769/63, n. 1994/63 e n. 2126/64, sentenza del 23 luglio 1968, Grande Camera.

⁹² Cfr. DOLSO, Gian Paolo *Il principio di non discriminazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, Jovene, 2013, p. 41.

stabiliva che l’istruzione offerta o sovvenzionata dallo Stato venisse impartita in francese o in olandese a seconda del fatto che la regione fosse considerata francofona o neederlandofona. I genitori dei bambini di lingua francese che vivevano nella regione di lingua olandese lamentavano che ciò impediva ai loro figli, o rendeva loro notevolmente più difficile, di ricevere un’istruzione nella loro lingua materna. Pur riconoscendo una differenza di trattamento, la Corte EDU ha ritenuto tale differenza giustificata. Essendo le regioni prevalentemente monolingue non sarebbe stato economicamente praticabile offrire l’insegnamento in entrambe le lingue. Inoltre, non era vietato alle famiglie di fare ricorso all’istruzione privata in francese nelle regioni di lingua olandese. La novità che la Corte EDU introduce con la sentenza del *caso linguistico belga* è l’interpretazione del contenuto del diritto all’istruzione, secondo la quale esso consiste nella possibilità di “avvalersi degli strumenti educativi esistenti in un dato momento e di trarre vantaggio dall’educazione ricevuta”, vale a dire nel diritto ad ottenere “un riconoscimento ufficiale degli studi compiuti”, fermo restando che l’art. 2 del Protocollo n. 1 non impone alcun requisito specifico circa quale debba essere l’ampiezza di tali strumenti ed il modo in cui essi devono essere organizzati o finanziati. Di conseguenza, l’unico limite posto in capo agli Stati nella disciplina del sistema educativo è quello di non compromettere la sostanza del diritto all’istruzione, assicurando, nel caso specifico, che i beneficiari dell’istruzione possano ricevere l’insegnamento in una delle lingue nazionali⁹³. In sostanza, secondo la Corte europea la regolamentazione dei sistemi educativi è, in via generale, sottoposta alla discrezionalità di ciascuno Stato contraente e potrà variare nel tempo e nello spazio; l’unico vincolo è che lo Stato garantisca la sostanza del diritto all’istruzione e che non si ponga quindi in contrasto con altri diritti

⁹³ Cfr. *caso linguistico belga*, ric. n. 1474/62, n. 1677/62, n. 1691/62, n. 1769/63, n. 1994/63 e n. 2126/64, sentenza del 23 luglio 1968, Grande Camera, par. B.6: la Corte ha ritenuto che l’impossibilità per alcuni minori di avere accesso alle scuole di lingua francese costituisse quindi una discriminazione contraria all’art. 14 CEDU, letto congiuntamente all’art. 2 del Protocollo n. 1. La Corte ha però precisato anche che tale ultima disposizione non obbliga lo Stato ad impartire l’insegnamento scolastico in una lingua diversa da quella ufficiale o di rispettare le preferenze linguistiche dei genitori.

sanciti dalla CEDU⁹⁴. Più precisamente, tale regolamentazione dovrà assicurare l'accesso alle strutture educative esistenti senza alcuna discriminazione di sorta e dovrà inoltre consentire ai beneficiari di tali strutture di trarre vantaggio dagli studi compiuti, ma i suoi contenuti sfuggiranno pressoché interamente a qualsiasi forma di sindacato da parte della Corte. Quest'ultima ha infatti precisato spesso che la definizione e l'attuazione dei programmi scolastici ricadono nell'ambito della competenza esclusiva degli Stati e che ciò “riguarda soprattutto questioni di opportunità (*expediency* nel testo inglese) sulle quali la Corte non ha competenza e possono legittimamente variare in base allo spazio geografico ed al periodo storico di riferimento”⁹⁵: in sostanza, le questioni “pedagogiche” riguardanti i contenuti, la metodologia e la qualità dell'istruzione resterebbero, in linea di principio, del tutto estranee al controllo della Corte.

2.2.4 Diritto all'istruzione e divieto di discriminazione nei confronti degli stranieri irregolari: il caso *Timichev c. Russia*

Di importanza rilevante per quanto riguarda il diritto all'istruzione degli stranieri, oltre ai testi internazionali già citati, è la Convenzione del 1990 sulla tutela dei diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, la quale, pur non essendo stata ratificata dai principali Stati a forte immigrazione, mette in evidenza l'ampia sensibilità internazionale su un delicato aspetto del diritto all'istruzione dei minori di origine straniera: all'art. 30 di questa Convenzione, infatti, è riconosciuto il diritto dei figli dei lavoratori migranti all'educazione in condizioni di parità con i cittadini, a prescindere dalla situazione irregolare o dall'impiego di uno o entrambi i genitori, o dall'eventualità che il soggiorno del minore stesso possa essere irregolare.

⁹⁴ Cfr. caso *linguistico belga*, ric. n. 1474/62, n. 1677/62, n. 1691/62, n. 1769/63, n. 1994/63 e n. 2126/64, sentenza del 23 luglio 1968, Grande Camera, par. B.5; analogamente, caso *Mursel Eren c. Turchia*, ric. n. 60856/00, sentenza del 7 febbraio 2006, par. 44.

⁹⁵ Cfr. caso *Kjeldsen, Busk, Madsen e Pedersen c. Danimarca*, ric. n. 5095/71, n. 5920/72 e n. 5926/72, sentenza del 7 dicembre 1976, par. 53 e analogamente caso *A. J. Alonso e P. J. Merino c. Spagna*, ric. n. 51188/99, decisione del 25 maggio 2000.

Sempre in riferimento ai lavoratori stranieri, la Convenzione europea sullo *status* giuridico dei lavoratori migranti del 1977, all'art. 14, afferma il diritto dei lavoratori migranti e dei loro familiari, regolarmente ammessi nel territorio di uno Stato contraente, a beneficiare dei servizi legati all'istruzione – come l'insegnamento generale e professionale, nonché della formazione e della rieducazione professionale, anche in base a quanto disposto dall'art. 10 della Carta sociale europea – in condizione di parità con i lavoratori nazionali.

Per quanto concerne, invece, gli stranieri in possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo, va menzionata la Direttiva 2003/109/CE. Essa sancisce la parità di trattamento fra questi stranieri ed i cittadini degli Stati membri anche per quanto concerne il diritto all'istruzione, incluse materie come la possibilità di fruire degli assegni scolastici o delle borse di studio così come regolate dal diritto nazionale. Ovviamente, lo Stato membro può prevedere una verifica del possesso di determinate conoscenze linguistiche che possono essere necessarie per accedere all'istruzione ed alla formazione. Il preambolo della direttiva⁹⁶ inoltre “obbliga” gli Stati membri a concedere ai figli minori di questi stranieri l'accesso al sistema educativo a condizioni analoghe a quelle previste per i propri cittadini minori di età. Per quanto riguarda l'Italia, la normativa nazionale di recepimento della direttiva ha previsto che il titolare di un permesso di soggiorno CE di lungo periodo possa usufruire dell'erogazione di assegni scolastici e borse di studio, sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale e che non sia disposto diversamente. La Direttiva 2003/109/CE, infine, prevede che vi sia parità di trattamento in materia di istruzione e formazione professionale anche per i lavoratori altamente qualificati, con le eventuali deroghe del caso per quanto riguarda borse e prestiti per l'istruzione secondaria e superiore e l'accesso all'università.

Un altro *status* giuridico disciplinato sul piano europeo è quello del cittadino dell'Unione che abbia familiari provenienti da Paesi terzi: questi

⁹⁶ Considerando XIV della Direttiva 2003/109/CE.

ultimi godono di parità di trattamento rispetto ai cittadini dell'Unione, anche se gli Stati possono limitare l'accesso alle prestazioni di *welfare* più costose, relative al mantenimento agli studi, ad alcune condizioni, come ad esempio ai cittadini e/o ai loro familiari che siano lavoratori subordinati o autonomi.

Infine, va ricordata la Direttiva 2011/98/UE, in relazione all'insieme comune di diritti per i lavoratori dei Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, che all'art. 12 fa figurare tra gli ambiti concernenti la parità di trattamento anche l'istruzione e la formazione professionale. Ovviamente, anche in questo caso rimane la facoltà degli Stati membri di restringere la portata della norma sia sotto il profilo soggettivo (escludendo ad esempio coloro che si trovino in stato di disoccupazione), sia sotto il profilo oggettivo (escludendo le borse di studio o prevedendo requisiti specifici).

Se da un lato, come si è detto nel precedente paragrafo, la Corte EDU ha più volte puntualizzato come non sia un suo compito entrare in merito ai contenuti dell'offerta didattica e formativa messa a disposizione dagli Stati, dall'altro ha da sempre posto un'enfasi particolare sull'obbligo degli Stati di garantire, in ogni caso e senza eccezioni, il diritto dei minori di ottenere l'istruzione primaria, che costituisce una condizione essenziale per il loro sviluppo. Per questo motivo, la Corte ha ritenuto contraria all'art. 2 del Protocollo n. 1 alla CEDU qualsiasi misura volta, direttamente o indirettamente, a far dipendere l'ammissione di un minore alla scuola elementare (quindi, un livello di istruzione obbligatorio e garantito a tutti da tutti i trattati internazionali sui diritti umani che prevedono il diritto all'istruzione) dalla regolarità del permesso di soggiorno dei suoi genitori. Un esempio è dato dal caso *Timichev c. Russia*, nel quale un cittadino russo di origine cecena, Ilias Iakoubovitch Timichev, nato e vissuto in Cecenia e trasferitosi nella città di Nal'čik nel Caucaso, lamentava, fra le altre, la violazione dell'art. 2 del Protocollo n. 1 poiché a seguito del ritiro della sua carta di soggiorno i suoi figli si videro negata l'iscrizione alla scuola statale della città (scuola che peraltro avevano già frequentato nei due anni precedenti). La Corte ravvisa una violazione del diritto all'istruzione, ricordando che gli Stati hanno sempre l'obbligo di favorire l'iscrizione alla

scuola primaria da parte di tutti i minori, in particolare di quelli che si trovino in una particolare condizione di vulnerabilità o di svantaggio.

Per questo motivo, essa ha ritenute lesive dell'art. 2 del Protocollo n. 1 tutte quelle condotte anche diverse da un formale rifiuto dell'iscrizione alla scuola primaria, ma che hanno comunque l'effetto di allontanare o dissuadere i minori dalla struttura scolastica. Un esempio lo si può riscontrare anche nel caso *Sampanis e altri c. Grecia*⁹⁷, che verrà analizzato nel paragrafo successivo.

2.2.5 Diritto all'istruzione ed il divieto di discriminazione nei confronti dei minori di origine Rom

Riferendoci al tema della tutela del diritto all'istruzione di quei minori appartenenti a minoranze etniche, la recente giurisprudenza della Corte EDU ha manifestato, invece, una certa inclinazione ad estendere il proprio sindacato al merito delle scelte educative, organizzative e curriculari adottate dalle autorità nazionali relativamente a gruppi di tali minori che presentano particolari difficoltà di apprendimento. Più precisamente, nell'ambito del controllo di ragionevolezza sulle misure statali che introducono percorsi scolastici o formativi differenziati al fine di verificarne la compatibilità con il divieto di discriminazione sancito dall'art. 14 CEDU, la Corte ha già avuto in diversi casi l'occasione di pronunciarsi sulla spinosa problematica relativa alla creazione di scuole o classi speciali per minori che necessitano di particolare sostegno educativo. La Corte EDU infatti, in tre celebri casi⁹⁸ riguardanti la discriminazione indiretta dei minori Rom nell'ambito del sistema di istruzione primaria, ha riconosciuto come le materie dell'offerta formativa e dell'organizzazione delle strutture scolastiche debbano essere conformate a livello statale, in modo tale da assicurare tanto l'effettività quanto l'adeguatezza del diritto all'istruzione, tenendo conto che i minori

⁹⁷ Caso *Sampanis e altri c. Grecia*, ric. n. 32526/05, sentenza del 5 giugno 2008, in particolare il par. 86.

⁹⁸ Si tratta, oltre che del già citato caso *Sampanis e altri c. Grecia*, ric. n. 32526/05, sentenza del 5 giugno 2008, dei casi *D. H. e altri c. Repubblica Ceca*, ric. n. 57325/00, sentenza del 13 novembre 2007, Grande Camera e *Oršuš e altri c. Croazia*, ric. n. 15766/03, sentenza del 16 marzo 2010, Grande Camera.

appartenenti a minoranze etniche versano in una particolare condizione di vulnerabilità e di svantaggio, condizione che le misure da intraprendere nei loro confronti devono essere volte a migliorare. In questo senso, sembra che la Corte abbia voluto circoscrivere il margine di discrezionalità di cui godono gli Stati, imponendo loro la realizzazione di alcuni requisiti minimi, tanto qualitativi quanto organizzativi, da soddisfare nel campo dell'istruzione primaria, come ad esempio l'idoneità dell'insegnamento impartito ad assicurare l'acquisizione, in maniera efficace, delle conoscenze da un lato e l'integrazione del minore nella società dall'altro⁹⁹.

Nel caso *Sampanis e altri c. Grecia*¹⁰⁰, undici cittadini della Repubblica greca di origine Rom, dopo che i loro genitori erano stati convinti dell'importanza dell'istruzione per i figli, si sono visti rifiutare la domanda di iscrizione alle due scuole elementari della città di Aspropyrgos da parte dei direttori delle stesse, in ragione del fatto che non avrebbero ricevuto istruzioni in merito da parte del ministero competente. Questi avrebbero comunicato ai genitori interessati che non appena avessero ricevuto le istruzioni necessarie li avrebbero invitati ad adempiere le formalità richieste, ma, a detta dei genitori, essi non sarebbero mai stati contattati per iscrivere i propri figli. Rivoltisi ancora una volta alle autorità competenti, ai genitori era stato detto che non vi era un rifiuto sistematico ed ingiustificato dei servizi competenti di iscrivere i bambini di origine Rom all'insegnamento elementare. Una delle soluzioni era quella di iscrivere i minori in età di prima scolarizzazione alle classi formate da loro coetanei, mentre per gli studenti più grandi, poiché da un lato avrebbero avuto difficoltà psicologiche a frequentare classi inferiori alla loro età anagrafica e dall'altro avrebbero avuto difficoltà di apprendimento nel frequentare classi ordinarie, si decideva di istituire classi separate per consentire l'adeguamento del livello scolastico. Dopo essere riusciti ad iscrivere i propri figli, il 12 settembre 2005, primo giorno di scuola dell'anno scolastico, alcuni genitori Rom trovavano diversi genitori non di origine Rom che si erano riuniti davanti all'ingresso della scuola che bloccavano l'accesso

⁹⁹ Cfr. caso *Sampanis e altri c. Grecia*, ric. n. 32526/05, sentenza del 5 giugno 2008, par. 66.

¹⁰⁰ Caso *Sampanis e altri c. Grecia*, ric. n. 32526/05, sentenza del 5 giugno 2008, in particolare il par. 86.

alla scuola fino a che i bambini Rom vennero trasferiti in un altro edificio. I ricorrenti, inoltre, affermano di aver sottoscritto un atto in cui manifestavano la propria volontà di iscrivere i propri figli a classi separate (“propedeutiche” per l’inserimento successivo nelle classi ordinarie) per effetto delle pressioni esercitate dal ministro dell’Istruzione, nonché dai genitori non Rom e da alcuni capi della comunità Rom. In più, uno di essi affermava di preferire che i suoi figli fossero iscritti alle classi ordinarie, ma anche che “riusciva difficile mantenere questa posizione in considerazione del fatto che l’integrità dei suoi figli era in pericolo a causa delle ire di alcuni abitanti non Rom e della circostanza per cui gli insegnanti lo avevano indirettamente incitato a prestare il suo consenso affinché i bambini Rom fossero scolarizzati nella ‘scuola ghetto’”¹⁰¹. Dopo l’incendio della struttura in cui si trovavano le classi separate per i minori Rom, le suddette classi non furono trasferite di fatto in nessun edificio, impedendo quindi la scolarizzazione dei figli dei ricorrenti. Dati questi fatti, i ricorrenti denunciano la violazione di alcune norme della CEDU, fra le quali anche l’art. 14 nel combinato disposto dall’art. 2 del Protocollo n. 1. Più precisamente, essi lamentano la mancata scolarizzazione dei loro figli di origine Rom per l’anno scolastico 2004-2005 a causa dell’inerzia e delle omissioni da parte delle autorità competenti e ritengono, inoltre, che il fatto che i loro figli siano stati iscritti in classi preparatorie speciali, ospitate in aule separate dall’edificio principale della scuola elementare di Aspropyrgos ove sono accolti altri bambini che si trovano in una situazione analoga, integra gli estremi di una discriminazione fondata sulla loro razza o la loro origine etnica. La Corte, dopo aver ricordato che l’articolo 2 del Protocollo n. 1 comporta per lo Stato il diritto di instaurare una scolarizzazione obbligatoria, che si svolga nelle scuole pubbliche o attraverso insegnamenti privati di qualità, e che la verifica e l’applicazione delle norme sull’istruzione è parte integrante di questo diritto¹⁰², ha ricordato – come già aveva fatto in precedenza – che la scolarizzazione dei bambini nelle scuole elementari è importante non solo per l’acquisizione delle

¹⁰¹ Caso *Sampanis e altri c. Grecia*, ric. n. 32526/05, sentenza del 5 giugno 2008, par. 26.

¹⁰² Cfr. caso *Famiglia H. c. Regno Unito*, ric. n. 10233/83, decisione della Commissione europea dei diritti dell’uomo del 6 marzo 1984, par. 109.

conoscenze ma anche per la loro integrazione all'interno della società. La Corte ha, peraltro, riconosciuto l'utilità del sistema di scolarizzazione obbligatoria per evitare l'emergenza in seno ad una società composta da due entità con convinzioni filosofiche differenti¹⁰³. La violazione dell'art. 14 CEDU, inoltre, per la Corte sussiste dal momento che la differenza di trattamento riservato ai bambini Rom non riposasse su una giustificazione oggettiva e ragionevole, né dell'esistenza di un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito. In particolare, la Corte considera che, nonostante la volontà delle autorità di iscrivere a scuola i bambini Rom, le modalità di iscrizione dei bambini coinvolti a scuola e la loro affettazione in classi preparatorie speciali – accolte in una succursale dell'edificio principale della scuola – hanno avuto in definitiva il risultato di discriminarli. Pertanto, vi è stata nel caso di specie una violazione dell'articolo 14 in combinato con l'articolo 2 del Protocollo n. 1 in capo a ciascuno dei ricorrenti.

I casi *D. H. e altri* e *Oršuš e altri*, inoltre, sono fondamentali per analizzare la nuova enunciazione da parte della Corte delle regole attinenti alla prova delle discriminazioni indirette e l'applicazione di tali regole con riferimento all'accesso ed alla disciplina dei percorsi formativi di istruzione primaria. Ispirandosi dichiaratamente alla normativa comunitaria in materia di contrasto alle discriminazioni razziali o etniche¹⁰⁴, la Corte ha sostanzialmente introdotto anche nel quadro della CEDU una vera e propria inversione dell'onere della prova, la quale ora risulta a carico del Governo convenuto relativamente alle pratiche di discriminazione indiretta, escludendo inoltre la necessità per le vittime di provare l'intenzionalità dell'effetto discriminatorio. Infatti, la Corte ha ribadito che spetta allo Stato convenuto dimostrare che la disparità di trattamento lamentata dal ricorrente sia oggettivamente giustificata. Dal canto suo, il ricorrente può portare

¹⁰³ Cfr. caso *Konrad e altri c. Germania*, ric. n. 35504/030, decisione dell'11 settembre 2006.

¹⁰⁴ Si tratta, in particolare, della Direttiva CE/2000/43 del Consiglio del 29 giugno 2000, concernente l'attuazione del principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, la quale è stata espressamente richiamata dalla Corte, assieme alla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di discriminazione, nel caso *D.H. e altri*.

dinanzi alla Corte anche il caso di una disparità risultante solo da un fascio di indizi o presunzioni, purché siano sufficientemente gravi, precisi e concordanti. Riassumendo, qualora il ricorrente sia in grado di stabilire, sulla base di dati statistici ufficiali che non si prestano a contestazioni, l'esistenza di un principio di prova, che indica che una misura nel campo dell'educazione colpisce di fatto una percentuale nettamente più elevata di appartenenti ad un certo gruppo rispetto a quelli di un altro gruppo in posizione analoga, spetta allo Stato convenuto dimostrare che ciò è il risultato di fattori oggettivi e non costituisce un trattamento discriminatorio contrario all'art. 14 CEDU¹⁰⁵.

Nel caso *D. H. e altri c. Repubblica Ceca*, la Corte è stata chiamata a sindacare dell'esistenza di una discriminazione indiretta, perpetrata ai danni della minoranza Rom, nell'ambito dell'esercizio da parte loro del diritto all'istruzione. Il caso trae origine dal ricorso presentato da diciotto cittadini cechi di etnia Rom che, tra il 1996 e il 1999, venivano posti dalle autorità civili della Repubblica Ceca in scuole speciali (*zvláštní školy*) poiché secondo queste i minori in questione presentavano particolari difficoltà di apprendimento¹⁰⁶. I genitori dei ricorrenti, pur avendo tutti espressamente accettato che i propri figli frequentassero tali istituti, nel 1999 domandano alle autorità scolastiche di riconsiderare la decisione di natura amministrativa con cui le autorità ceche avevano statuito in modo incontrovertibile il fatto che i ricorrenti dovessero frequentare tali scuole. Tale domanda veniva però rigettata in quanto irrispettosa della procedura formale prevista per presentare appello contro la precedente decisione. I genitori dei ricorrenti, quindi, si rivolgevano alla Corte Costituzionale ceca, denunciando, tra le altre,

¹⁰⁵ Cfr. caso *D. H. e altri c. Repubblica Ceca*, ric. n. 57325/00, sentenza del 13 novembre 2007, Grande Camera, par. 180.

¹⁰⁶ In Repubblica Ceca, infatti, vige tutt'ora uno speciale regime scolastico per i bambini con bisogni speciali, più specificatamente per i soggetti con defezioni di tipo mentale, che impediscono loro di frequentare scuole elementari comuni. L'ingresso in tali scuole è subordinato a un duplice requisito: da un lato, il bambino è dapprima sottoposto ad un test di natura psicologica in un centro gestito da ufficiali pubblici - test che non è, comunque, obbligatorio e che fa seguito a raccomandazioni proposte dagli insegnanti degli stessi bambini o da pediatri; dall'altro, la frequenza di tali scuole speciali è subordinata al consenso prestato dai genitori o da chi abbia la patria potestà sul minore. Cfr. CASTELLANI, Davide *D. H. e altri c. Repubblica Ceca* in www.duitbase.it/database-cedu/d-h-ed-altri-c-repubblica-ceca (consultato il 27 dicembre 2014).

una discriminazione di fatto posta in essere dal sistema di educazione nazionale a danno dei componenti dell'etnia Rom. Essi sostenevano, inoltre, di non essere stati sufficientemente informati circa le conseguenze del consenso in precedenza prestato. La Corte Costituzionale ceca rigettava però tali ricorsi, sostenendo che le decisioni prese dalle competenti autorità non solo fossero legittime, ma che fossero, per giunta, frutto sia di analisi di psicologi professionisti che del consenso dei genitori dei ricorrenti. Esauriti dunque i mezzi di ricorso interni, i ricorrenti adiscono la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, denunciando la violazione dei diritti tutelati dall'articolo 14 della CEDU e dell'articolo 2 del Protocollo n. 1 della stessa. Rigettati i ricorsi in primo grado, i ricorrenti ottengono il deferimento della questione alla Gran Camera della Corte EDU. Riguardo alla violazione del combinato disposto degli articoli 14 della CEDU e dell'art. 2 del Protocollo n. 1 alla stessa, la Corte ribadisce anzitutto che con il concetto di "discriminazione", vero fulcro dell'articolo 14, debba intendersi il "trattamento differenziato nei confronti di soggetti che versino in condizioni identiche o simili senza una giustificazione obiettiva e ragionevole"¹⁰⁷. Essa, tuttavia, ritiene che la medesima disposizione normativa non proibisca in modo assoluto ad uno Stato membro di trattare determinati gruppi sociali in maniera differente. Tale differenza di trattamento, però, può essere considerata legittima solamente allorquando essa sia ispirata a correggere le diseguaglianze di natura fattuale che colpiscono tali gruppi sociali. Sempre in maniera preliminare, la Corte ricorda che anche una politica o una misura che, pur non essendo specificatamente diretta a colpire un gruppo sociale, abbia in realtà effetti sproporzionati nei confronti di tale gruppo, può assumere carattere discriminatorio. La Corte ribadisce quindi che una discriminazione contraria alla Convenzione possa risultare anche da una situazione di fatto venutasi a creare a seguito dell'applicazione di una normativa affatto mirante ad instaurare un regime discriminatorio. Nel caso di specie, la Corte si trova a dovere stabilire la legittimità di una legislazione che, formalmente, rispetta i principi di cui all'articolo 14 della Convenzione, ma che, sostanzialmente, una volta posta in

¹⁰⁷ Cfr. caso *D. H. e altri c. Repubblica Ceca*, ric. n. 57325/00, sentenza del 13 novembre 2007, Grande Camera, par. 175.

essere, causa una discriminazione di fatto nei confronti di una minoranza etnica – essendo infatti statisticamente evidente la non proporzionalità del numero di bambini di origine Rom che frequentano le scuole speciali (tra il 50% e il 70%). La Corte riconosce sì che l'istituzione di scuole speciali da parte del governo ceco sia motivata dal desiderio di trovare soluzione al problema dei bambini con speciali bisogni educazionali, ma la stessa non può fare a meno di prendere atto di come tale legislazione origini una discriminazione di fatto nei confronti dei bambini di origine Rom. Inoltre la Gran Camera sottolinea il fatto che i test utilizzati al fine di stabilire se un fanciullo debba o meno frequentare tali scuole continuano ad essere oggetto di dibattito scientifico e di ricerca e non possono, dunque, costituire un incontrovertibile strumento di giudizio¹⁰⁸. Inoltre, per quanto riguarda invece l'argomento secondo cui il collocamento dei minori Rom nelle scuole speciali fosse subordinato comunque al consenso dei loro genitori, la stessa Corte afferma che è sì vero che i genitori dei ricorrenti avevano prestato il loro consenso a che i propri figli frequentassero tali istituti, ma che costoro, essendo membri di una comunità svantaggiata e spesso priva di educazione formale, non fossero in realtà in grado di soppesare tutti gli aspetti e le conseguenze che il loro consenso avrebbe causato¹⁰⁹. Nel caso di specie, pertanto, la Corte prende atto di come la legislazione nazionale ceca comporti una discriminazione di fatto a scapito dei bambini di origine Rom. In conseguenza di ciò, la Corte ritiene sussistere una violazione dell'articolo 14 della Convenzione letto in congiunzione all'articolo 2 del Protocollo n. 1 della stessa.

Nel caso *Oršuš e altri*, concernente il problema del collocamento dei minori Rom in classi separate istituite all'interno delle strutture scolastiche in ragione della loro insufficiente padronanza della lingua croata, i dati statistici a disposizione della Corte non erano invece sufficienti a dimostrare l'esistenza di una discriminazione indiretta quale conseguenza di una misura

¹⁰⁸ Cfr. caso *D. H. e altri c. Repubblica Ceca*, ric. n. 57325/00, sentenza del 13 novembre 2007, Grande Camera, parr. 199-201.

¹⁰⁹ Cfr. caso *D. H. e altri c. Repubblica Ceca*, ric. n. 57325/00, sentenza del 13 novembre 2007, Grande Camera, parr. 202-204.

apparentemente neutra¹¹⁰. Ciò nonostante, tenuto conto del fatto che tale misura veniva concretamente applicata esclusivamente al gruppo etnico Rom e che molti genitori di altri studenti si opponevano all’assegnazione dei minori Rom nelle classi ordinarie, la Grande Camera ha ritenuto che esistessero elementi sufficienti per chiedere allo Stato convenuto di dimostrare che la pratica in questione fosse oggettivamente giustificata da uno scopo legittimo, oltre che i mezzi per realizzarlo fossero appropriati, necessari e proporzionati. Il caso in esame trae origine da un ricorso presentato, presso il Tribunale municipale di Čakovec, dai ricorrenti (14 cittadini croati di origine Rom), i quali hanno sostenuto che il sistema di insegnamento utilizzato nelle classi di soli Rom fosse organizzato su standard pedagogici inferiori rispetto a quelli ordinari negli altri istituti croati di pari livello. In tal senso i ricorrenti hanno sostenuto che tale stato delle cose costituisse una discriminazione razziale violando, pertanto, il loro diritto all’istruzione. Il Tribunale, però, non avendo ritenuto sufficientemente provata la violazione del diritto all’istruzione dei ricorrenti e la lesione del principio di non discriminazione su base etnica, presuntivamente generata dalla decisione delle istituzioni scolastiche di creare delle classi separate, composte esclusivamente da alunni di origine Rom, al fine di far fronte alla mancata conoscenza della lingua croata da parte di questi ultimi, ne aveva rigettato il ricorso. Il giudice aveva ravvisato nelle carenti competenze linguistiche dei ricorrenti un ostacolo oggettivo al corretto svolgimento del programma scolastico, tale da giustificare, secondo lui razionalmente, l’adozione di un diverso trattamento nei confronti degli alunni di origine Rom. Oltre ad aver rappresentato una misura di carattere eccezionale, la decisione di creare classi speciali, composte esclusivamente da alunni appartenenti ad una determinata etnia, avrebbe risposto pienamente, a parere del giudice, all’esigenza di valorizzare i particolari bisogni degli studenti, mediante l’utilizzo di una metodologia educativa individualizzata. Esaurite tutte le vie di ricorso interne (essendo state rigettate le impugnazioni

¹¹⁰ Nel caso *Oršuš e altri*, a differenza del caso *D.H e altri*, le misure contestate non potevano considerarsi espressione di una pratica generalizzata, ma concernevano solo poche scuole e non colpivano in modo prevalente o esclusivo i minori Rom. Inoltre, la disparità di trattamento risultante dall’inserimento nelle classi speciali si fondava esclusivamente sulle capacità linguistiche dei minori e ad essa faceva spesso seguito il trasferimento in una classe mista.

proposte in via gerarchica, sia dinanzi alla Corte d'Appello, sia dinanzi alla Corte Costituzionale), i ricorrenti decisamente portare la questione all'attenzione della Corte EDU. Successivamente, però, alla decisione del 17 luglio 2008, assunta dalla Prima Sezione della Corte di Strasburgo, la quale aveva constatato all'unanimità la non-violazione degli obblighi convenzionali da parte delle autorità croate, in ragione delle notevoli problematiche interpretative presentate dal caso in esame, la Grande Camera venne investita della questione. I ricorrenti hanno lamentato la lesione di molteplici diritti garantiti dalla CEDU: oltre a contestare la durata eccessiva della procedura giudiziaria svolta dinanzi alle autorità nazionali, in violazione dell'art. 6 par. 1 della Convenzione, i richiedenti hanno anche sostenuto di essere stati lesi nel proprio diritto a ricevere una istruzione adeguata, avendo subito un trattamento discriminatorio in ragione della specifica identità razziale ed etnica (artt. 14 CEDU e 2 Protocollo n. 1). Il metodo di insegnamento adottato dalle autorità scolastiche, a parere dei ricorrenti, appariva solo un mezzo, per giunta del tutto inadeguato, teso al raggiungimento dello scopo prefissato, ossia il superamento delle difficoltà linguistiche; al contrario, esso costituiva per i ricorrenti un ulteriore fattore di emarginazione degli studenti di etnia Rom, precludendo loro la possibilità di interagire con gli altri studenti, circostanza che avrebbe favorito, al contrario, la possibilità di esercitare le competenze linguistiche dei giovani Rom. Un ulteriore motivo di dogianza era rappresentato, infine, dalla programmazione del trattamento scolastico differenziato, avvenuta in carenza di qualsivoglia richiamo giustificativo alla normativa nazionale. Rispetto al primo motivo addotto dai ricorrenti, i giudici di Strasburgo hanno innanzitutto ribadito l'applicabilità delle garanzie connesse al diritto ad un processo equo alle controversie di carattere civile. Partendo da tale considerazione di carattere generale, i giudici hanno accolto le rimostranze sollevate dai ricorrenti nel caso di specie, valutando il comportamento delle autorità croate alla stregua di una palese violazione delle garanzie *ex art. 6 par. 1 CEDU*, a causa della eccessiva durata della procedura svolta dinanzi alle giurisdizioni nazionali (la Corte ha avuto un particolare riguardo al lasso di tempo intercorso tra la pronuncia del giudice di secondo grado, risalente al 2002, e la decisione della Corte

costituzionale, intervenuta nel 2007). Per quanto attiene, poi, alla pretesa violazione dell'articolo 2 del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea, letto in combinato disposto con l'art. 14 CEDU, sottolineando, in primo luogo, la massima rilevanza accordata dalla Convenzione europea al principio di non discriminazione, la Corte ha deciso di analizzare la questione in connessione alla lesione del diritto all'istruzione dei ricorrenti, confermando, così, l'approccio maggioritario della precedente linea giurisprudenziale in materia di interpretazione ed applicazione del principio di non discriminazione (caso *Dudgeon c. Regno Unito*, ric. n. 7525/76, sentenza del 22 ottobre 1981; caso *Timichev c. Russia*, ric. n. 55762/00 e n. 55974/00, sentenza del 12 dicembre 2005). Dopo aver valutato la particolare situazione di svantaggio della minoranza Rom, riscontrabile nella quasi totalità degli Stati membri dell'UE ed ampiamente documentata dai rapporti della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza e del Comitato consultivo della Convenzione - quadro per la protezione delle minoranze nazionali e dello stesso Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (chiamati ad intervenire nel caso), con particolare riferimento alla situazione di discriminazione nel campo dell'educazione e della formazione scolastica, la Corte di Strasburgo ha accolto le lamentele dei ricorrenti, invitando tutti gli Stati parte della Convenzione ad impegnarsi maggiormente nella garanzia dell'effettività dei diritti della minoranza Rom, salvaguardando la loro identità e preservandone le diversità e le specificità culturali. In particolare, pur riconoscendo che il collocamento in classi separate dei minori di etnia Rom fosse una misura temporanea, dovuta alle difficoltà linguistiche da essi presentate, e dunque non contraria di per sé all'art. 14 CEDU, la Corte ha affermato che una misura del genere, allorché viene applicata esclusivamente nei confronti degli appartenenti ad uno specifico gruppo etnico, deve essere accompagnata da appropriate garanzie in ogni fase della sua attuazione¹¹¹. A tale fine, la Corte ha preso in considerazione le procedure seguite per la valutazione delle competenze linguistiche e per l'assegnazione alle classi separate, il *curriculum* formativo adottato in tali classi per i soli minori di etnia Rom, le procedure di

¹¹¹ Cfr. caso *Oršuš e altri c. Croazia*, ric. n. 15766/03, sentenza del 16 marzo 2010, Grande Camera, par. 157.

trasferimento dalle classi separate alle classi ordinarie ed il relativo monitoraggio, i dati relativi alla scarsa frequenza scolastica ed all'elevato numero di abbandono degli studi da parte di minori Rom ed il coinvolgimento dei loro genitori nella decisione di assegnare i propri figli in classi separate: alla luce di tali elementi, la Grande Camera ha concluso che le speciali misure scolastiche adottate dalle autorità create per far fronte alle particolari esigenze educative dei minori Rom non fossero corredate da appropriate garanzie tali da assicurare che lo Stato avesse riguardo ai bisogni specifici dei minori Rom in quanto membri di un “gruppo svantaggiato”¹¹².

I casi *D. H. e altri* e *Oršuš e altri* presentano un altro elemento di novità: essi, infatti, rappresentano le prime tappe della Corte EDU nella formazione della giurisprudenza in merito alla creazione di classi separate o di scuole speciali e della loro conseguente compatibilità con il divieto di discriminazione. Ovviamente tale problema non può dirsi risolto del tutto, nemmeno dalla giurisprudenza della Corte EDU – si pensi già soltanto alla stretta maggioranza con cui la stessa Corte è pervenuta alle decisioni precedentemente analizzate (13 voti favorevoli e 4 contrari nel caso *D. H. e altri* e 9 favorevoli e 8 contrari nel caso *Oršuš e altri*); tuttavia, appare assodato che tali misure limitano, o è molto probabile che lo facciano, l’accesso all’istruzione primaria per i soggetti più svantaggiati, o comunque riducono l’efficacia di tale istruzione, con la conseguente creazione di sacche di emarginazione sociale anziché favorire “il loro recupero educazionale e [...] l’integrazione nei percorsi formativi ordinari”¹¹³. D’altra parte, spesso l’adozione di queste misure è dettata da un’esigenza, sentita da parte dello Stato, di soddisfare i particolari bisogni educativi dei minori con difficoltà di apprendimento in strutture scolastiche separate da quelle ordinarie, piuttosto che suscitare la diffidenza dei genitori degli altri minori rispetto a modelli educativi ispirati al pluralismo culturale o, ancor peggio, la loro ostilità nei confronti di determinati gruppi nazionali o etnici. Accanto alla volontà di non suscitare proteste, infine, spesso c’è il bisogno dello Stato di nascondere tali

¹¹² Cfr. caso *Oršuš e altri c. Croazia*, ric. n. 15766/03, sentenza del 16 marzo 2010, Grande Camera, par. 182.

¹¹³ SACCUCCI, Andrea *Diritto all’istruzione*, op. cit., p. 316.

sentimenti, mascherando così la vera volontà di separare alcuni minori dagli altri dietro l'esigenza di soddisfare i loro bisogni educativi senza ostacolare il normale svolgimento dell'attività scolastica¹¹⁴.

La giurisprudenza sopra analizzata mostra quanto sia sempre più sentita a livello internazionale, in particolare nel quadro europeo, l'esigenza di rendere le società democratiche contemporanee sempre più tolleranti ed aperte alla diversità culturale, e come, per fare in modo che ciò accada, sia necessario coinvolgere la sfera dell'educazione e dell'istruzione in questo percorso. D'altro canto, è proprio a scuola, soprattutto al livello dell'istruzione primaria, che i minori prendono coscienza di sé e degli altri, imparando a vivere in società. È dunque questo il compito nuovo dell'istruzione: favorire il percorso di crescita dell'individuo non solo come singolo, ma anche come membro attivo della comunità di cui farà parte. Per fare in modo che ciò accada, è necessario che l'istruzione sia un'istruzione di qualità, che permetta a chi ne è beneficiario di essere in grado, in futuro, di rispondere alle sfide sempre nuove e di giorno in giorno sempre crescenti, che il contatto con altre culture – il quale ormai avviene ogni giorno, per tutti, in un contesto di globalizzazione e multiculturalismo come quello contemporaneo – porta nel futuro di ciascun individuo. Lo stesso Comitato ONU sui diritti dell'infanzia ha affermato, come si è già detto sopra, che questo è un parametro fondamentale per giudicare la qualità e l'effettività dell'educazione e dell'istruzione offerta dagli Stati.

L'analisi di tutte queste fonti normative, infine, che di certo non esauriscono il quadro delle fonti di diritto internazionale in materia di diritto all'istruzione – altre fonti, infatti, sono state analizzate nell'introduzione di questo elaborato – è volta soprattutto a mostrare quanto l'istruzione venga considerata importante per lo sviluppo della persona umana. Gli Stati ne hanno riconosciuto il valore impegnandosi a fare in modo che il diritto

¹¹⁴ Si veda, ad esempio, la mozione approvata dalla Camera dei Deputati della Repubblica Italiana il 14 ottobre 2008, dove si afferma addirittura che “il diverso grado di alfabetizzazione linguistica si rileva [...] un ostacolo [...] per gli alunni italiani che assistono a una ‘penalizzante riduzione dell’offerta didattica’ a causa dei rallentamenti degli insegnamenti dovuti alle specifiche esigenze di apprendimento degli studenti stranieri.

all’istruzione sia uno dei principi cardine dei propri ordinamenti. Proprio questo importante ruolo svolto dall’istruzione implica che nessuno può essere escluso in nessun modo e per nessuna ragione dal godere di questo diritto.

2.3 La legislazione nazionale sull’istruzione degli stranieri e le raccomandazioni rivolte all’Italia dal Comitato ONU sui diritti dell’infanzia

Riprendendo quanto anticipato nell’Introduzione, il diritto all’istruzione trova un ampio e deciso riconoscimento nell’ordinamento italiano a partire dalla Costituzione. La formulazione del diritto all’istruzione nella Costituzione italiana, a dire il vero, fu al centro di un lungo e ricco dibattito, in merito soprattutto alla necessità di risorse finanziarie per poter rendere effettivo il diritto all’istruzione attraverso l’erogazione di borse di studio, assegni alle famiglie e altre previdenze¹¹⁵. Nella prima formulazione dell’articolo, l’istruzione era definita quale “bene sociale”; l’espressione fu poi successivamente modificata, dapprima con la formulazione secondo la quale “la scuola è aperta al popolo”, successivamente si ebbe l’enunciato che oggi appare nell’art. 34 Cost. per cui “la scuola è aperta a tutti”. In questo modo, l’art. 34 della Costituzione riconosce, in via generale, il diritto allo studio come diritto fondamentale della persona, il quale deve essere garantito a tutti e gratuitamente, almeno per quanto riguarda la scuola dell’obbligo. Il diritto allo studio, infine, è riconosciuto anche quale strumento essenziale affinché ciascuno si veda assicurata la possibilità di sviluppare la propria personalità, acquisendo o arricchendo competenze anche al fine di una crescita sociale.

Considerato che il diritto all’istruzione è fondamentale allo sviluppo della persona, tanto nella sua dimensione individuale quanto in quella sociale, non può essere messo in dubbio il fatto che esso debba essere garantito anche agli stranieri. Per quanto riguarda i minori stranieri, la loro iscrizione nelle scuole italiane, di ogni ordine e grado, è regolata secondo gli stessi modi e le stesse condizioni

¹¹⁵ Si veda l’intervento di Piero Calamandrei in Assemblea Costituente durante la seduta del 4 marzo 1947; la trascrizione dell’intervento è scaricabile al link www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf/seminari2014_calamandrei.pdf (consultato il 17 dicembre 2014).

previste per i minori italiani. D'altra parte, l'art. 38 del Testo Unico sull'immigrazione (d'ora in avanti T.U. imm.) prevede che i minori stranieri presenti sul territorio dello Stato siano soggetti all'obbligo scolastico e che quindi si applichino ad essi tutte le norme in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai sistemi educativi e di partecipazione alla vita della comunità scolastica, il tutto indipendentemente dalla regolarità della loro presenza sul territorio¹¹⁶. Quest'ultima precisazione, in realtà, è contenuta nell'art. 45 del regolamento attuativo ed implica, da un lato, il riconoscimento del diritto all'istruzione a tutti i minori stranieri, dall'altro che tale riconoscimento non è subordinato a nessuna condizione¹¹⁷. Tale garanzia assume un rilievo particolare nel momento in cui si rivela fondamentale al fine di evitare che i genitori irregolarmente soggiornanti si debbano trovare a fronteggiare la scelta fra garantire ai propri figli un percorso scolastico o rischiare la denuncia e l'espulsione: in questo caso, andrebbe compromesso, di fatto, il diritto all'istruzione del minore straniero. Anche per questo si spiega l'art. 6 del T.U. imm., il quale esclude l'obbligo di esibire il permesso di soggiorno per i provvedimenti attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie.

L'effettività del diritto allo studio per gli stranieri è poi garantita dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali altresì attraverso l'attivazione di corsi, anche in orario extrascolastico ed aperti a tutti, di apprendimento della lingua italiana. Infatti, la conoscenza della lingua italiana è ovviamente una precondizione necessaria per un inserimento più facile nella comunità scolastica ed un'effettiva partecipazione al percorso di studio.

La normativa nazionale rivolge una particolare attenzione anche al tema dell'educazione interculturale e dell'integrazione degli alunni stranieri, le quali sono individuate come utili strumenti nella lotta al razzismo e di tutte le forme di

¹¹⁶ BIONDI DAL MONTE, Francesca *Welfare, immigrazione e non discriminazione. Quando i diritti costruiscono l'integrazione* in www.espanet-italia.net/conferenza2011/edocs2/sess.16/16-biondi%20dal%20monte.pdf (consultato il 30 gennaio 2015).

¹¹⁷ Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi, ASGI - Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione *Minori stranieri e diritto all'istruzione e alla formazione professionale. Sintesi della normativa vigente e delle indicazioni ministeriali* in www.piemonteimmigrazione.it/mediato/images/inmediares/materiali/manuali/Minori_stranieri_e_diritto_allistruzione_e_alla_formazione_In_Media_Res.pdf (consultato il 30 gennaio 2015).

intolleranza. Dunque, l'accesso dei minori stranieri ai sistemi scolastici viene visto come uno dei principali canali di integrazione nella società del Paese di accoglienza.

Per quanto riguarda invece la durata dell'obbligo formativo, la normativa vigente per i cittadini italiani, alla quale bisogna far riferimento anche nel caso di cittadini stranieri, ritiene che tale obbligo sia assolto con “il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età”¹¹⁸. Di conseguenza, il diritto-dovere all'istruzione non è più legato al completamento dei 10 anni di scolarizzazione, né tantomeno al raggiungimento della maggiore età; al contrario, esso si realizza solo con il conseguimento di un titolo di studio e ciò ha un'importante implicazione. Si consideri, infatti, il particolare caso di un minore privo di documenti: egli, come già ricordato, in base all'art. 6 T.U. imm. non avrà il dovere di esibire il permesso di soggiorno al momento dell'iscrizione ad una scuola italiana; tuttavia, se il suo diritto all'istruzione si realizzasse al compimento dei 18 anni, una volta raggiunta la maggiore età sarebbe costretto, poiché si troverebbe in situazione irregolare, a lasciare il nostro Paese senza aver terminato gli studi. Ma dal momento che, come detto sopra, il diritto-dovere all'istruzione si realizza soltanto con il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale, è escluso che il minore del nostro esempio debba abbandonare gli studi prima del conseguimento di un titolo, che generalmente nel sistema scolastico italiano si ottiene appunto dopo il compimento della maggiore età. Tale interpretazione è sostenuta anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale, come si vedrà più avanti, ha precisato che il diritto all'istruzione non si esaurisce nell'accesso alle strutture scolastiche, ma al contrario deve concretizzarsi anche nella possibilità di trarre vantaggio dall'istruzione ricevuta.

L'effettività del diritto allo studio, inoltre, investe anche il tema dell'inserimento del minore nel sistema scolastico italiano, affinché sia garantito l'accesso all'istruzione ai minori stranieri in condizioni di parità e di tutela della

¹¹⁸ Al riguardo si veda, ad esempio, l'art. 1, co. 622, legge n. 296/2006.

loro dignità. Infatti, qualora il minore venga inserito in una classe di alunni di un'età molto inferiore rispetto alla sua, per motivi legati ad esempio ad eventuali carenze linguistiche, ciò potrebbe ostacolare la sua effettiva inclusione, ad esempio causandogli mortificazione e portandolo a sottovalutare le proprie capacità. Per evitare che ciò avvenga, il regolamento di attuazione del T.U. imm.¹¹⁹ prevede l'iscrizione dei minori stranieri ad una classe corrispondente alla loro età anagrafica, a meno che il collegio dei docenti non deliberi l'inserimento in una classe diversa, purché si tenga conto di diversi fattori, come il corso di studi eventualmente seguito nel Paese di provenienza, il titolo di studio che il minore potrebbe possedere, l'accertamento di competenze, abilità e del livello di preparazione. Su questo verde anche un certo numero di circolari amministrative, fra cui la circolare del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca datata 8 gennaio 2010, la quale prevede un limite al numero degli alunni stranieri (che non deve superare la soglia del 30% del numero complessivo degli alunni). La deroga a questo principio può essere fatta dal direttore generale dell'ufficio scolastico regionale, ma solo in determinate circostanze quali, ad esempio, il caso di minori stranieri nati in Italia con comprovata competenza della lingua italiana o per ragioni di continuità nel caso di classi già formate nel corso dell'anno precedente o ancora per mancanza di soluzioni alternative.

2.3.1 Le raccomandazioni del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia all'Italia

Nelle osservazioni conclusive rivolte all'Italia nel 2011 dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, al paragrafo 59, lettera *e*, si può leggere che “[...]il Comitato è preoccupato per [...]l'incapacità di assicurare la piena integrazione di bambini stranieri e di bambini appartenenti a minoranze nel sistema scolastico”; al paragrafo 61, lettera *f*, quindi, il Comitato raccomanda che il nostro Paese “sviluppi programmi per migliorare l'integrazione scolastica di stranieri e bambini appartenenti a minoranze”. Nei paragrafi successivi, inoltre, il Comitato raccomanda all'Italia di fare il più possibile per migliorare

¹¹⁹ Cfr. D.P.R. n. 394/99, art. 45, co. 2 e ss.

la situazione dei minori di origine straniera, sia che essi si trovino in una posizione giuridica regolare o meno, sia se siano migrati assieme alla famiglia o si tratti invece di minori stranieri non accompagnati.

Da tali raccomandazioni parte l'analisi del Gruppo CRC¹²⁰, il quale ogni anno pubblica un rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia – la stessa suddivisione in capitoli rispecchia i raggruppamenti tematici degli articoli della Convenzione suggerita dal Comitato ONU nelle *Linee Guida per la redazione dei Rapporti Periodici*. In tale rapporto, le 87 organizzazioni che compongono il Gruppo rivolgono, alla fine di ogni capitolo, delle raccomandazioni alle istituzioni competenti su quali siano – o potrebbero essere – le giuste misure da intraprendere per soddisfare le “richieste” rivolte all'Italia dal Comitato nelle osservazioni conclusive.

Riguardo al diritto all'istruzione per i minori stranieri, dunque, il Comitato ONU ha richiesto maggiori sforzi per favorire la loro integrazione nel sistema scolastico. Secondo i principi di non discriminazione e del superiore interesse del minore, infatti, il mandato ultimo dell'istituzione scolastica è quello di garantire uno spazio in cui le differenze possano convivere e in cui a tutti gli studenti siano offerte condizioni paritarie. Inoltre, ciò dovrebbe avvenire indipendentemente dalla cittadinanza o dalla regolarità di soggiorno del minore, poiché come più volte ripetuto il diritto all'istruzione non può subire limitazioni di sorta nell'essere garantito a tutti. Nel sistema italiano, dal 2011, sono stati compiuti dei passi avanti in merito: si pensi, ad esempio, alle nuove Linee Guida disposte dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), le quali propongono “indicazioni aggiornate sui temi

¹²⁰ Il Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (Gruppo CRC) è un network costituito nel dicembre 2000 ed attualmente composto da 87 soggetti del Terzo Settore, che da tempo si occupano attivamente della promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed è coordinato da Save the Children Italia. La sua finalità principale è ottenere una maggiore ed effettiva applicazione in Italia della CRC e dei suoi Protocolli Opzionali, attraverso il monitoraggio (vale a dire l'esame e l'analisi della prassi, delle politiche per l'infanzia e della legislazione in vigore o in corso di attuazione, a livello nazionale e locale, al fine di verificarne la congruità con i principi espressi dalla CRC e in particolare con le Osservazioni Conclusive del Comitato ONU) indipendente, permanente, condiviso ed aggiornato sull'applicazione della CRC e dei suoi Protocolli Opzionali e realizzare eventuali e connesse azioni di *advocacy*. Per approfondimenti, gruppocrc.net.

dell’orientamento scolastico, della valutazione, dell’istruzione e formazione dei giovani e degli adulti”¹²¹. Tali linee guida vogliono offrire alle scuole una selezione ragionata delle soluzioni organizzative e didattiche elaborate e realizzate dalle scuole stesse, proponendosi come veicolo di disseminazione e condivisione delle migliori pratiche già messe in atto per accogliere ed accompagnare in modo ottimale i sempre più numerosi ragazzi di origine non italiana che le frequentano.

In realtà, così come segnalato nel rapporto del Gruppo CRC, esistono ancora e sono ricorrenti meccanismi di esclusione, se non di discriminazione, nei confronti dei figli degli immigrati. Si pensi già soltanto al dato del tasso di frequenza degli alunni stranieri nelle scuole italiane dei vari gradi di istruzione: infatti, il 20,9% degli alunni stranieri frequenta la scuola dell’infanzia, il 35,1% la scuola primaria, il 22,3% la secondaria di secondo grado e il 21,7% la secondaria di primo grado¹²². Ovviamente, il fatto che ci sia un maggiore impatto degli stranieri nei primi gradi scolastici è spiegato, in parte, dal loro tasso di natalità più alto, ma è anche un segno evidente che la dispersione scolastica è più frequente fra gli studenti stranieri: il passaggio al lavoro, appena conclusa la fase della scuola dell’obbligo, è infatti più frequente tra i figli degli immigrati. Un altro dato che mette in luce la differenziazione, che viene messa in atto fra studenti italiani e studenti stranieri, è la scelta che i figli degli immigrati fanno tra le diverse tipologie di istituti superiori. Gli alunni di cittadinanza straniera, infatti, scelgono molto più di frequente gli istituti tecnici e professionali rispetto agli studenti italiani, dal momento che sono meno orientati ad iscriversi ai licei. L’esito è che, salendo di grado scolastico, si materializza sempre di più la “linea di divisione” tra i figli degli italiani e i figli degli immigrati; tale divisione, purtroppo, non potrà che reiterarsi poi nei rispettivi percorsi professionali e di inserimento lavorativo, “ghettizzando” sempre di più gli immigrati in

¹²¹ V. Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca *Emanate le nuove Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri* in hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/focus190214 (consultato il 30 dicembre 2014).

¹²² Fonte: MIUR, *Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano. A.S. 2012/2013*, ottobre 2013 in www.istruzione.it/allegati/Notiziario_Stranieri_12_13.pdf (consultato il 30 dicembre 2014).

determinate categorie professionali (considerate in genere medio - basse e basse) e quindi relegandoli nelle classi sociali più povere, senza dar loro possibilità di “riscatto sociale” o comunque limitando di molto tali possibilità. Fra le cause dell’orientamento dei figli degli immigrati verso la scelta (spontanea o consigliata dagli insegnanti) di istituti tecnici o professionali, spesso c’è anche il loro rendimento scolastico più basso rispetto a quello degli studenti italiani. Da tempo, i dati statistici messi a disposizione dal MIUR mostrano l’esistenza, tra gli alunni di cittadinanza straniera, di una frequenza più alta di ritardi scolastici, bocciature, ripetizioni e abbandoni rispetto agli italiani – ma anche rispetto agli alunni che, pur essendo di cittadinanza straniera, sono nati in Italia, i cui risultati sono molto più vicini a quelli dei loro coetanei italiani che a quelli degli stranieri nati all’estero. Da ciò si evince anche che una gran parte delle risorse destinate all’istruzione deve essere spesa per eliminare, o almeno attenuare, le differenze esistenti, incrementando gli sforzi necessari alla buona riuscita scolastica degli stranieri.

Per quanto riguarda le risorse economiche destinate all’istruzione, l’Italia detiene un triste primato: è il solo paese in Europa che dal 1995 non ha aumentato la propria spesa a favore dell’istruzione degli alunni immigrati, a fronte di un aumento medio europeo del 62%¹²³. Fra le iniziative più urgenti da intraprendere, ci sarebbe quella di garantire ai neo arrivati dei corsi di lingua italiana, di almeno dieci ore settimanali, affinché possano acquisire le competenze preliminari necessarie a seguire un percorso scolastico in Italia, per non penalizzare il loro processo di apprendimento. D’altra parte, in caso di valutazione delle competenze di un alunno straniero che non abbia adeguatamente imparato la lingua italiana, è altamente probabile che tale valutazione sia negativa, ed una valutazione negativa molto spesso è una premessa per l’abbandono del percorso scolastico. Ovviamente, le misure intraprese per far fronte allo svantaggio iniziale che potrebbe presentare un alunno straniero devono avere carattere temporaneo, dal momento che, se protratte nel tempo, tali misure potrebbero rivelarsi un provvedimento

¹²³ Fonte: eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/101IT.pdf (consultato il 30 dicembre 2014).

discriminatorio, se protratto nel tempo e se non se ne tutela il carattere di transitorietà. I docenti – ma anche il personale non docente – devono essere accuratamente formati, oltre che dal punto di vista didattico, anche da quello giuridico, amministrativo e psico-pedagogico.

Inoltre, una delle carenze più gravi nel sistema scolastico italiano (e non) riguarda l'accesso alle borse di studio, specialmente quelle destinate all'istruzione universitaria: non poter accedervi, spesso, diventa per le famiglie meno abbienti una discriminante nella scelta o meno dei licei. Per questo motivo, tutelare il diritto all'istruzione dei minori stranieri significa intervenire in diversi ambiti: anzitutto, evitare le distinzioni di cittadinanza nazionale nel garantire le borse di studio e gli altri sostegni economici agli studenti meno abbienti ed alle loro famiglie; in secondo luogo, è necessario programmare lo stanziamento di risorse economiche da destinare ad interventi di sistema per l'integrazione degli alunni di origine straniera e/o appartenenti a minoranze, facendo però le dovute differenziazioni fra gli interventi da destinare a minori e alunni di cittadinanza straniera e quelli rivolti a minori ed alunni di seconda generazione.

Per tutti questi motivi, nelle raccomandazioni rivolte alle istituzioni nazionali per far fronte ai problemi riscontrati e rispondere positivamente alle esortazioni del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, il Gruppo CRC si è rivolto al Parlamento, al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ed al Governo. Precisamente, Parlamento e Governo hanno il compito, assieme, di assicurare investimenti a supporto dell'istruzione di minori stranieri o appartenenti a minoranze etniche, garantendo tutte le risorse – professionali, tecniche e finanziarie – necessarie per l'integrazione scolastica (corsi di lingua, protocolli e commissioni per l'accoglienza degli alunni stranieri e delle loro famiglie in ogni scuola, mediazione interculturale, predisposizione di materiali informativi e di modulistica in lingua per le famiglie, attività di socializzazione extra-scolastica ecc). Al MIUR, invece, viene raccomandato di monitorare, anche attraverso l'impegno dei Dirigenti Scolastici e dei docenti, la canalizzazione dei figli degli immigrati verso gli istituti superiori tecnici e professionali, e di verificare che gli alunni stranieri

siano ordinariamente iscritti a classi di studio corrispondenti alla loro età anagrafica (e non a classi inferiori, poiché questo potrebbe non solo pesare negativamente sul loro rendimento, ma soprattutto potrebbe avere cattive ripercussioni sulle loro condizioni psicologiche). Il Governo, inoltre, viene investito del compito di predisporre politiche dell'immigrazione e dell'integrazione che garantiscano alle famiglie straniere condizioni giuridiche, sociali, di lavoro, abitative ed economiche dignitose e paritarie.

Seguendo i consigli elencati sopra, sicuramente l'Italia compierebbe notevoli passi in avanti nella tutela del diritto all'istruzione anche per i minori stranieri, rispondendo positivamente alle richieste del Comitato ONU ed arrivando "meglio preparata" alla presentazione del prossimo Rapporto governativo al Comitato, che dovrà avvenire entro il 4 aprile 2017.

2.4 Osservazioni conclusive

Una questione di cui si è molto discusso, anche in Italia, è su quale sia la giusta soluzione per garantire il diritto all'istruzione ai minori stranieri, senza però abbassare gli obiettivi minimi del processo educativo e formativo, o di ritardare tale processo. Una delle proposte è stata quella di favorire l'ingresso degli studenti stranieri alla scuola di ogni ordine e grado previo superamento di specifici *test* e prove di valutazione. Ovviamente, si può osservare che, sebbene la Corte EDU non abbia escluso in linea generale la possibilità per le autorità statali di adottare misure specifiche per far fronte alle difficoltà linguistiche dei minori nell'ambito delle scuole primarie, tali misure – per essere compatibili con la CEDU – devono essere accompagnate dalla previsione di garanzie idonee a prevenirne qualsiasi applicazione discriminatoria (diretta o indiretta) nei confronti di determinati gruppi, rispettando inoltre il nucleo essenziale del diritto all'istruzione. Perciò, non si potrebbe mai condizionare l'accesso alla scuola da parte del minore al superamento di un *test*; al massimo per il mancato superamento si potrebbe prevedere l'istituzione di corsi di recupero per l'apprendimento della lingua italiana o l'iscrizione ad una classe non

corrispondente all'età anagrafica¹²⁴, tenendo presente però che la Corte EDU può sindacare anche sulla congruità dei *test* somministrati a livello nazionale¹²⁵.

Un'altra questione di cui si è molto discusso è costituita dalla proposta di creare delle classi separate di inserimento per soli studenti stranieri, all'interno delle quali si sarebbe dovuto seguire un *curriculum* formativo “essenziale”, il quale tenesse conto di progetti interculturali, nonché dell’educazione alla legalità e alla cittadinanza. Come già detto, qualsiasi diversificazione del trattamento scolastico fondato sull'appartenenza nazionale o etnica dello studente rischia inevitabilmente di tradursi in una forma di discriminazione (anche soltanto indiretta) contraria agli obblighi internazionali che tutelano il diritto all’istruzione; a maggior ragione quanto detto vale di più qualora le azioni positive tendenti all’eliminazione degli ostacoli – ostacoli che, di fatto, impediscono la piena parità di trattamento in campo educativo – sono riservate ad una sola categoria di soggetti – in questo caso i minori stranieri – identificata mediante criteri di appartenenza nazionale che prescindono da eventuali oggettive difficoltà di apprendimento. Se poi si aggiunge che tali misure non sono finalizzate esclusivamente a colmare un *deficit* di conoscenza linguistica dello studente, bensì si propongono anche di promuoverne “l’alfabetizzazione culturale” (qualcuno ha proposto addirittura di inserire fra gli obiettivi del *curriculum* delle classi separate anche quello di “inculcare il rispetto di tradizioni territoriali e regionali e quello per la diversità morale e la cultura religiosa del Paese accogliente”¹²⁶) risulta evidente quanto sia facile contravvenire agli obblighi internazionali nel campo dell’istruzione. Infine, va detto che la soluzione consistente nella creazione di percorsi formativi separati per i soli minori stranieri non sembra, in realtà, idonea da sola a garantire un modello sostenibile di inclusione sociale, il quale deve essere fondato sui principi del pluralismo, del dialogo interculturale e della convivenza pacifica. Al contrario, questa misura rischia di costituire l’anticamera per un’accentuazione delle incomprensioni e

¹²⁴ Purché tale scelta sia veramente necessaria e comunque presa tenendo conto “dell'accertamento di competenze, abilità e livelli di preparazione dell'alunno”; cfr. art. 45, co. 6 del D. P. R. n. 394/1999.

¹²⁵ Cfr. caso *D. H. e altri c. Repubblica Ceca*, ric. n. 57325/00, sentenza del 13 novembre 2007, Grande Camera, in particolare parr. 199-201.

¹²⁶ Cfr. “mozione Cota”, *Atti parlamentari, Camera dei Deputati*, XVI Legislatura, allegato A ai resoconti, seduta del 14 ottobre 2008. Per approfondimenti sulle altre proposte contenute nella mozione, e su come e se potrebbero essere considerate contrarie al divieto di discriminazione nel garantire il diritto all’istruzione, cfr. SACCUCCI, Andrea *Diritto all’istruzione*, op. cit., pp. 322-327.

per un'intensificazione delle tensioni sociali, le quali sono il terreno ideale per il diffondersi di sentimenti xenofobi o razzisti nei confronti dei gruppi minoritari e quindi più vulnerabili.

Se per un verso la proposta di istituire percorsi didattici e formativi separati per i minori stranieri non ha avuto molto seguito in Italia, per un altro verso si è sentita sempre più forte l'esigenza di introdurre dei tetti massimi alla presenza di alunni stranieri nelle singole scuole e classi (esigenza dovuta, tra l'altro, all'incessante aumento della popolazione scolastica straniera, soprattutto nel centro-nord) affinché si possa favorire, da un lato, la loro piena inclusione nel tessuto sociale nazionale e, dall'altro, il mantenimento di adeguati livelli qualitativi dell'insegnamento. In assenza di provvedimenti normativi generali, la competenza a decidere i criteri per la ripartizione degli alunni stranieri nelle classi resta ancora affidata al collegio dei docenti di ciascuna scuola, "evitando comunque la costituzione di classi in cui risulti predominante la presenza di alunni stranieri", così come afferma l'art. 45, co. 4 del D. P. R. n. 394/1999. Tuttavia, bisogna segnalare che con la circolare n. 2 dell'8 gennaio 2010, il MIUR ha tentato di programmare il flusso delle iscrizioni, stabilendo che il numero degli alunni con cittadinanza non italiana non deve superare il 30% del totale degli alunni di ciascuna classe¹²⁷, anche se tale limite può essere innalzato o abbassato a discrezione del Direttore generale dell'Ufficio Scolastico Regionale.

Premesso che gli strumenti internazionali sui diritti umani non sembrano fornire chiare indicazioni in merito ai criteri da adottare per la composizione delle classi scolastiche, non può escludersi che l'applicazione di determinate misure volte a stabilire delle quote massime per studenti stranieri possa dare luogo a trattamenti discriminatori ai danni di alcuni gruppi nazionali o etnici ovvero addirittura limitare, di fatto, l'accesso alle strutture educative da parte dei minori stranieri. Da un lato, infatti, sono abbastanza evidenti i rischi di trattamenti diversificati per situazioni analoghe nei vari contesti locali ed anche all'interno di singole strutture scolastiche; dall'altro, si potrebbero avere dubbi circa il se ed il come il sistema scolastico riuscirà ad organizzarsi per allineare i flussi di iscrizione ai criteri ministeriali nelle zone dove la concentrazione di studenti stranieri supera di gran lunga il 30% della popolazione

¹²⁷ Il limite del 30% è entrato in vigore dall'anno scolastico 2010-2011 in maniera graduale: per quell'anno, infatti, era valido solo per le prime classi delle scuole di ogni grado d'istruzione.

scolastica e, in particolare, se ciò porterà alcuni istituti a rifiutare l’iscrizione di minori stranieri soprannumerari rispetto alle quote prestabilite.

Il tema è estremamente delicato, poiché tocca uno dei settori cruciali in cui si gioca il futuro delle società moderne, vale a dire quello dell’adeguamento delle strutture scolastiche e dei percorsi educativi alla mutata composizione delle comunità statali dei Paesi di accoglienza dei flussi migratori. Tali comunità hanno ormai carattere plurinazionale e multiculturale nel senso che di esse fanno stabilmente parte individui provenienti da Stati e culture diversi.

Attualmente si confrontano nel nostro Paese due diversi modelli formativi, l’uno tendente all’inclusione sociale degli studenti stranieri e alla creazione di una società multiculturale fondata sul rispetto delle diversità, l’altro orientato invece all’omologazione culturale degli studenti stranieri ed al tendenziale rifiuto delle loro specificità identitarie. Nessuno dei due modelli ha sino ad ora trovato una compiuta realizzazione nel sistema scolastico italiano, anche perché entrambi, presi singolarmente, non possono assicurare lo sviluppo di una società equilibrata, plurinazionale, responsabile e tollerante.

Il capitolo seguente si occuperà proprio della strada da seguire nella scuola per avviare e facilitare il percorso dell’integrazione dei minori stranieri, analizzando da un lato le proposte ed i progetti di una delle ONLUS più attivamente impegnate nel campo dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza – il Comitato italiano per l’UNICEF – dall’altro quello che è il compito della scuola in Italia nei confronti dei minori di origine straniera: riuscire a farli sentire accolti e liberi di essere loro stessi, con la loro diversità culturale che, lungi dall’essere motivo di discriminazione, deve anzi diventare strumento di arricchimento della società italiana, quella scolastica *in primis*.

Capitolo 3. L'integrazione in Italia dei minori stranieri

“Se un uomo è gentile con uno straniero, mostra d'essere cittadino del mondo, e il cuore suo non è un’isola, staccata dalle altre, ma un continente che le riunisce”

Sir Francis Bacon

3.1 Note introduttive

Il minore immigrato, nato nel Paese di accoglienza o qui giunto in tenera età, viene spesso descritto come sospeso tra due mondi e due culture, seppure il più delle volte egli non abbia propriamente una condizione precedente da cui estraniarsi o allontanarsi. Tale minore, tuttavia, può essere considerato come facente parte della cultura di origine, privilegiando il senso della continuità e il legame storico con il Paese di provenienza dei genitori, oppure può essere assunto all’interno della cultura del Paese ospite, privilegiando il momento presente e auspicando il buon esito di un processo che dovrebbe condurre alla definizione di una nuova appartenenza. Tale “sospensione fra due mondi”¹²⁸ si riflette anche sul piano giuridico, nei diversi orientamenti delle legislazioni in materia di cittadinanza dei Paesi europei, principali mete di destinazione dei migranti: infatti, la predilezione per la considerazione del minore straniero quale “erede” della cittadinanza del Paese di provenienza dei propri genitori si rispecchia nella scelta del principio dello *ius sanguinis* (per cui la cittadinanza del minore segue quella del/dei genitore/i), invece, se il minore è considerato come soggetto da assimilare alla cultura e alle leggi del Paese dov’è nato e/o cresciuto, allora prevarrà il principio dello *ius soli* nella concessione della cittadinanza.

In realtà, per lo meno dal punto di vista socioculturale, il conferimento dei diritti di cittadinanza può solo mitigare, ma non risolvere del tutto, la visione di sé come

¹²⁸ Cfr. BRACALENTI, Raffaele - Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali *Integrazione e identità dei minori immigrati* in www.cestim.it/argomenti/31italia/rapporti-papers/dossier_migrazioni/parte_4/identita-minori.htm (consultato il 3 gennaio 2015).

“altro” del minore straniero nel Paese di accoglienza. Infatti, oltre all’accesso allo *status* giuridico di cittadino, altri ostacoli rischiano di compromettere la riuscita dell’integrazione nel Paese di accoglienza, dal momento che le differenze, somatiche e culturali, continuano spesso a essere percepite come segni di diversità, sia a livello individuale, sia a livello generale, e dunque possono trasformarsi in una “macchia” sociale, che rischia di accentuare il senso di sospensione del minore straniero tra due spazi – il Paese di origine e quello di accoglienza – e due tempi – quello in cui il minore, o i suoi genitori, risiedevano nel Paese di origine e quello successivo alla migrazione – di riferimento¹²⁹. Crescere tra due culture, come avviene per i figli di immigrati nel nostro Paese, costituisce però anche una eccellente opportunità, poiché può diventare un’occasione preziosa di impadronirsi di una doppia ricchezza, quella di due mondi che possono rendersi fertili a vicenda. Tuttavia, perché questa opportunità possa venire colta appieno, è necessario che i minori di origine straniera trovino le condizioni adatte per superare alcune difficoltà che possono incontrare sul loro cammino. Alcuni di questi ostacoli dipendono dalla situazione sociale e migratoria in cui essi si trovano, altri da specifiche dinamiche legate proprio al crescere tra due culture.

Ogni minore straniero si trova, infatti, nella necessità di dover risolvere al più presto il complicato rapporto con il proprio passato e con il Paese di origine, anche se è nato nel Paese in cui si trova a vivere. Egli deve costruire la propria “identità etnica”, alla quale possa attingere negli inevitabili momenti di scontro fra le due dimensioni che lo influenzano. Nella ricerca di punti fermi, il minore straniero si trova in una condizione più problematica rispetto agli altri suoi coetanei, aggravata dal fatto che, prima nel Paese d’origine, poi nel Paese d’arrivo, non ha avuto esperienze familiari, sociali e/o culturali che gli abbiano consentito la formazione e il mantenimento di proprie radici, ma ha vissuto una forma di frattura. In questo caso, la famiglia svolge un ruolo fondamentale, soprattutto in quella che i sociologi definiscono la fase di “socializzazione primaria”, che si compie nei primi anni di vita. Nel corso, invece, della “socializzazione secondaria”, sono protagonisti anche agenti diversi da quelli familiari, che pongono valori e ruoli spesso differenti da quelli elaborati nella fase precedente. In questa seconda fase, infatti, diventa centrale la comunità

¹²⁹ Cfr. BRACALENTI, Raffaele *Integrazione e identità dei minori immigrati*, op. cit.

d'appartenenza, che conosce i propri modelli culturali e difficilmente conosce, o meglio riconosce, quelli portati dai nuovi arrivati¹³⁰.

Questo capitolo dell'elaborato sarà volto ad analizzare cosa sia il processo di integrazione e perché questo è importante quando si parla di minori di origine straniera (e di stranieri in generale), come venga favorito, e attraverso quali mezzi, da chi opera nel Terzo settore – in particolare, saranno presentate due importanti campagne del Comitato italiano per l'UNICEF nell'ambito della non discriminazione dei minori stranieri e del diritto all'istruzione – e quale ruolo svolga la scuola nel processo di integrazione di questi minori.

3.2 L'integrazione dei minori stranieri: concetti preliminari

Da un punto di vista terminologico, la parola “immigrato” non sembra adatta a definire un minore straniero, dal momento che l'accezione più letterale e classica del termine indica una persona che si muove da un posto ad un altro in cerca di lavoro¹³¹. Nel caso in cui, invece, si parla di integrazione degli immigrati, allora si può accomunare il minore straniero all'immigrato. Più precisamente, tanto l'immigrato (adulto) quanto il minore straniero (che spesso non sceglie di muoversi, o addirittura non è mai stato nel Paese di origine) devono affrontare un processo che li renda membri della società di accoglienza: un processo di integrazione, appunto¹³². In realtà, l'utilizzo del termine “integrazione” è dibattuto, poiché molte volte esso rimanda ad un'idea di assimilazione, per cui almeno uno dei soggetti coinvolti – l'individuo che deve integrarsi o la società in cui avviene l'integrazione – si comporta quale soggetto passivo del processo (quasi sempre, la società è considerata come attore secondario dell'integrazione). Per questo motivo, recentemente si tende, per lo meno in ambito scolastico, a

¹³⁰ FLAIM, Laura *L'integrazione dei minori stranieri in Italia. Progetti, politiche e linee orientative dell'intervento in Toscana*, Tesi di laurea discussa alla Facoltà di Lettere e Filosofia, Università degli Studi di Trieste, anno accademico 2004/2005, disponibile al link www.overlex.com/tesi_immigrazione_stranieri_1.asp (consultato il 5 febbraio 2015).

¹³¹ Cfr. AMBROSINI, Maurizio *Migrazioni, territorio, appartenenze: una relazione contrastata* in www.sociol.unimi.it/corsi/gestioneimmigrazione/documenti/File/FOCSIV.cap.doc (consultato il 5 febbraio 2015).

¹³² Cfr. BRACALENTI, Raffaele *Integrazione e identità dei minori immigrati*, op. cit.

sostituite il termine “integrazione” con quello di “inclusione”¹³³: l’inclusione rappresenta un’estensione dell’integrazione, poiché coinvolge tutti i membri della società, i quali reagiscono tutti, ognuno secondo le proprie capacità e peculiarità, all’arrivo di un nuovo membro. Nella presente analisi si preferirà continuare ad usare il termine integrazione, ormai divenuto abituale nelle trattazioni in materia di immigrazione e stranieri, tenendo però presente che è innegabile la necessità che anche le società di accoglienza collaborino e, se del caso, si trasformino, in modo tale da poter accogliere gli stranieri; tale necessità è molto più forte nell’ambito scolastico, poiché bisogna tener conto del fatto che si tratta di un ambiente di formazione e crescita per i minori e che, per tale motivo, non può apparire come ambiente ostile per nessuno di loro.

Un’effettiva integrazione di un minore straniero si può avere solo quando la società sarà in grado di garantirgli un livello adeguato di benessere, che deve prendere in considerazione l’insieme dei fattori che ne favoriscono lo sviluppo fisico, psicologico, sociale e culturale. Non sono più sufficienti i cosiddetti indicatori di base¹³⁴, come il tasso di mortalità infantile sotto i cinque anni, la percentuale di bambini malnutriti, la percentuale di bambini immunizzati e il numero dei bambini che hanno conseguito un livello di istruzione primaria, poiché prendere in considerazione solo questi indicatori significherebbe rinunciare a politiche proattive e quindi a promuovere i diritti dei minori di origine straniera¹³⁵. Attivare politiche d’integrazione dei minori stranieri che siano realmente efficaci e durature – quindi che non subiscano l’influenza di fattori psicologici e/o ambientali – significa tener conto di elementi completamente diversi da quelli elencati sopra, quali “rilevatori del benessere psicologico dei bambini, dei comportamenti a rischio, dell’uso del tempo, della qualità del supporto familiare, della speranza e fiducia nel futuro oppure della paura e ansia del futuro, della stabilità abitativa, della qualità dell’ambiente domestico e del

¹³³ Cfr. LASCIOLI, Angelo *Dalla scuola dell'integrazione alla scuola dell'inclusione* in “L’educatore”, n. 2/2011, disponibile al link www.s-sipes.it/pdf/Lascioli%20_%20art%20Educatore.pdf (consultato il 5 febbraio 2015).

¹³⁴ Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali Progetto ChIP. *Indicatori del benessere dei minori di origine immigrata* in www.iprs.it/docs/CHIPIndicatoriDiBenessereDeiMinoriImmigrati.doc (consultato il 24 febbraio 2015).

¹³⁵ BRACALENTI, Raffaele *Integrazione e identità dei minori immigrati*, op. cit.

microambiente sociale, della presenza di violenze nella vita del bambino o di minacce di violenza, dei crimini perpetrati da e contro i giovani, della possibilità di avere tempo libero e opportunità ricreative, della qualità di vita dei bambini disabili o affetti da patologie croniche, nonché alcuni rilevatori dell'esclusione sociale”¹³⁶. In un contesto che tenga in debita considerazione la stabilità e la sicurezza del bambino, egli può non solo sviluppare in pieno le sue capacità ma anche superare difficoltà e ostacoli, nonché usufruire delle opportunità che gli si presentano, per cercare di uscire da quella condizione di incertezza e precarietà che accomuna un po' tutti i minori, ma che spesso tocca più da vicino i minori di origine straniera.

La precarietà, la condizione psicologica e quella sociale del minore di origine straniera sono tratti che sembrano strettamente connessi al fatto che questi soggetti siano come ingabbiati da una scelta subita, o meglio coinvolti negli esiti di tale scelta. Inoltre, essi devono affrontare un’ulteriore scelta, anch’essa molto difficile, tra l’adesione a una cultura maggioritaria, che li taglierà per sempre fuori dalla loro storia – rischiando di renderli, di fatto, persone senza radici – e la conservazione di un passato e di una diversità, il cui peso si manterrà ancora nelle generazioni successive. Di fatto, tale scelta spesso si rivela impossibile, lasciando perciò un segno permanente in questi soggetti e costringendo il minore straniero a versare in una ulteriore condizione di precarietà¹³⁷. D’altra parte, la scelta fra la cultura d’origine e quella della società di arrivo deriva anche da un importante compito che viene affidato al minore, ossia il compito di mediare tra due mondi lontani, che tra l’altro tendono a proporre modelli d’identità etnica estremamente pericolosi: “la famiglia rischia di proporgli un’etnicità simbolica mummificata; la società d’arrivo invece un’etnicità folklorica e di esclusione”¹³⁸. Il minore si trova così a dover evitare i rischi connessi all’eventuale accettazione delle identità etniche proposte e a dovere cercare di proporne una propria, che possa risultare intermedia a quelle.

¹³⁶ Cfr. BRACALENTI, Raffaele *Integrazione e identità dei minori immigrati*, op. cit.

¹³⁷ Cfr. FLAIM, Laura *L’integrazione dei minori stranieri in Italia*, op. cit.

¹³⁸ Cfr. Presidenza Consiglio dei Ministri – Dipartimento Affari Sociali *Un volto o una maschera? I percorsi di costruzione dell’identità. Rapporto 1997 sulla condizione dell’infanzia e dell’adolescenza*, Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi sull’Infanzia e l’Adolescenza, Istituto degli Innocenti, Firenze, 1997, in http://www.minori.it/files/Un_volto_o_una_maschera.pdf (consultato il 3 gennaio 2015), p. 52.

Nel far questo, sono quattro le possibili soluzioni che si offrono al minore straniero per ricomporre le lacerazioni che egli si trova a vivere¹³⁹. La scelta di una piuttosto che di un'altra dipende da molteplici fattori che intervengono nelle relazioni instaurate tra i vari soggetti: il minore straniero, la sua famiglia, la società di partenza, la società d'accoglienza, le comunità di connazionali presenti nel Paese d'arrivo, ecc. La prima di queste soluzioni è la cosiddetta "resistenza culturale"; il termine "resistenza" vuole sottolineare l'atteggiamento assunto dallo straniero nei confronti della società d'accoglienza e il suo tentativo di fare riferimento, prevalentemente o esclusivamente, alla cultura e all'identità etnica originaria proposta dai genitori, accettandone i molteplici aspetti, che vanno dalla lingua all'abbigliamento ed al modo di comportarsi nella società. Da questa prospettiva, anche le amicizie tendono ad essere ridotte al minimo nei confronti dei coetanei non connazionali, il che determina una forte propensione alla formazione di sottogruppi, nei quali i momenti di scambio e di confronto con l'esterno si riducono all'indispensabile, mantenendo invece all'interno della famiglia aspetti tradizionali assai radicati. La resistenza culturale rappresenta perciò un momento di rafforzamento dell'identità etnica, che però non deve condurre ad una chiusura ghettizzante, ma ad un pluralismo multiculturale che garantisca il rispetto delle diversità; d'altra parte, il rischio evidente di tale scelta è che, se non viene adeguatamente affrontata e gestita, finisce per far sentire i minori sempre e comunque stranieri ed "altri" nel Paese d'arrivo. La seconda soluzione è invece rappresentata dall'assimilazione, e dunque ha un carattere totalmente opposto alla prima. Il minore straniero, in questo caso, aderisce pienamente alla proposta culturale della società d'arrivo e rinnega la propria cultura d'origine. I vantaggi di tale soluzione sono costituiti dalla forte volontà di apprendimento e adattamento al Paese d'accoglienza e dalla quantità e qualità degli scambi con gli autoctoni; i rischi sono rappresentati, invece, dalla possibilità di svalorizzare parti di sé, dall'aumento della conflittualità nei confronti dei legami familiari e dalla rottura fra le generazioni. Tale soluzione può anche portare, poi, ad un effetto perverso, quale ad esempio una sfasatura fra le aspettative del minore straniero e le reali disponibilità di accoglienza della società

¹³⁹ Cfr. Presidenza Consiglio dei Ministri – Dipartimento Affari Sociali *Un volto o una maschera?*, op. cit., pp. 51 e ss.

di arrivo, poiché da una parte, il modello culturale dominante nel paese d'immigrazione è realmente percepito dal minore come quello vincente, e questo è quello che gli viene proposto nella sua esperienza quotidiana; dall'altra, sono praticamente svanite o non sono mai state realizzate le procedure per una vera assimilazione, perché l'accettazione dell'altro è univoca, o meglio, avviene principalmente da parte del minore straniero. La terza soluzione è quella della marginalità, che in genere è presentata come la condizione più frequente tra i minori di origine straniera. La loro identità risulta confusa, essi vivono ai margini, sia della cultura d'origine, sia di quella d'arrivo, incapaci di avanzare una reale proposta identitaria alternativa. Sono coloro che non si sentono di appartenere a nessuna delle due culture, che si collocano passivamente in entrambe, incapaci di scegliere tra l'affetto familiare e l'emancipazione. La quarta soluzione, infine, è quella della "doppia etnicità", risultato di un lento e profondo lavoro analitico in cui l'identità viene formata dal continuo confronto tra i due mondi, la famiglia e la società d'arrivo. Questo confronto ovviamente non comporta risoluzioni definitive o estremiste, ma un processo di selezione ed adeguamento. In questo modo il minore riesce ad avere un'identità formata dall'armonizzazione e dall'integrazione dei valori delle due differenti culture, ma soprattutto si sviluppa in lui un senso di duplice appartenenza. In genere questa è considerata come la soluzione migliore, perché permette al minorenne un maggiore equilibrio, nonché maggiore obiettività, sensibilità e capacità critica. È necessario tenere presente, però, che il raggiungimento di questo equilibrio avviene soltanto se la società stessa ha sviluppato un'organizzazione multiculturale, superando anche quel razzismo istituzionale assai difficile da sradicare¹⁴⁰.

Da quanto detto, risulta allora che l'integrazione da un lato è un processo multidimensionale, che riguarda i rapporti tra individui, riferendosi essa all'incontro di un soggetto con un contesto di altri soggetti; dall'altro, però, essa riguarda anche l'integrità del sé, ovvero la possibilità di ricomporre ed esprimere la propria storia, la propria lingua e la propria appartenenza. Sono appunto le reali opportunità di scelta l'elemento su cui basare una possibile politica di

¹⁴⁰ Cfr. Presidenza Consiglio dei Ministri – Dipartimento Affari Sociali *Un volto o una maschera*, op. cit.

integrazione, capace di rispettare anche le identità e le diversità etniche, che dovrebbero essere intese non come obblighi, ma come frutto, appunto, di scelte.

Le problematiche legate ai minori di origine straniera non possono non essere poste in relazione al tema dell'istruzione, la quale è veicolo di integrazione e di costruzione del senso di appartenenza alla comunità, o meglio di un reciproco riconoscimento – da parte della società e da parte del minore straniero – come componenti di un “corpo sociale”¹⁴¹, seppure ognuno con le proprie differenze. Sul piano delle politiche governative, va sottolineato che perdurano difficoltà e lentezze nell'elaborare e promuovere programmi che siano orientati ad una proficua ed autentica educazione alla multiculturalità e che non si fermino alla sola gestione dell'emergenza e delle difficoltà del primo impatto della nostra con altre culture. Infatti, se da un lato vi è la sempre più crescente stabilizzazione della popolazione immigrata, la quale investe sempre più nell'istruzione (ben oltre l'obbligo scolastico), dall'altra vi sono le politiche rivolte alle scuole che, pur portando il nome di “politiche per l'integrazione”, sono in realtà di tipo emergenziale e difensivo (l'oggetto principale di tali politiche, in effetti, sono i criteri di distribuzione degli stranieri nelle classi ed i provvedimenti per l'apprendimento della lingua italiana) e dunque incapaci di intervenire per un'efficace ed effettiva integrazione¹⁴².

Riassumendo, quindi, il presente capitolo si occuperà di integrazione scolastica dei minori stranieri nel senso di partecipazione piena alla vita della classe e della scuola in generale, dove essi possono vedersi riconosciuti, accolti e soddisfatti non solo i loro bisogni cognitivi, ma anche quelli “affettivi”¹⁴³.

¹⁴¹ “[L]a scuola non può rinunciare ad essere un luogo – forse oggi il luogo principale – in cui la cultura non si coltiva come corredo di un individuo isolato, ma come patrimonio del singolo volto anche a migliorare la qualità della convivenza”. Cfr. ONIDA, Valerio *Costituzione, valori sociali comuni, scuola* in archivio.rivistaaic.it/materialix/speciali/cittadinanza%20e%20costituzione-sito.pdf (consultato il 5 gennaio 2015).

¹⁴² Cfr. PAPARELLA, Elena *Accesso alla cittadinanza e seconde generazioni dell'immigrazione* in ANGELINI, Francesca, BENVENUTI, Marco e SCHILLACI, Angelo (a cura di) *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza. Atti del Convegno di Roma, 2-3 febbraio 2011*, Napoli, Jovene, 2011, p. 354.

¹⁴³ Cfr. ALUFFI PENTINI, Anna, TALAMO, Alessandra *Integrazione e continuità dei bambini immigrati nella scuola* in DELL'ANTONIO, Anna Maria (a cura di) [et al.] *Minori a rischio e istituzioni: studi interdisciplinari*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 152-153.

3.3 Le campagne e le proposte di UNICEF Italia

Il Comitato italiano per l'UNICEF - Onlus (UNICEF Italia) nasce il 19 giugno 1974 ed è parte integrante del Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia – l'organo sussidiario dell'ONU che ha il mandato di tutelare e promuovere i diritti di bambine, bambini e adolescenti in tutto il mondo, nonché di contribuire al miglioramento delle loro condizioni di vita – dal momento che quest'ultimo opera nei Paesi industrializzati proprio attraverso i comitati nazionali, i quali si occupano della raccolta di fondi e della sensibilizzazione dell'opinione pubblica, sulla base di accordi di cooperazione. Fra gli obiettivi dell'organizzazione, in sintonia con la missione di UNICEF internazionale, i più importanti sono la diffusione della “cultura dell’infanzia” ed il rafforzamento del consenso intorno all’attuazione dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, attraverso la promozione del cambiamento della società nel suo insieme per i diritti dell’infanzia, a favore della costruzione di un mondo a misura di bambini e adolescenti, e la partecipazione, ovviamente, a tale cambiamento.

L’azione di UNICEF Italia, per migliorare le condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti, è basata sui principi della Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza. Questa, come già è stato ricordato più volte nel corso dell’elaborato, prevede, all’art. 2, che i diritti in essa enunciati si applichino a tutti i minori di 18 anni, indipendentemente dall’origine etnica, sociale o altro: il principio di non discriminazione, insomma, diventa, in questo modo, una chiave di lettura per tutta la Convenzione stessa ed i suoi Protocolli. Nelle parole di Giacomo Guerrera, presidente del Comitato italiano per l’UNICEF, l’organizzazione “ha tra le proprie priorità la promozione dei diritti sanciti dalla Convenzione senza discriminazione alcuna per tutti i bambini e gli adolescenti che vivono in Italia, per questo dedica particolare attenzione a quei gruppi più vulnerabili di bambini e ragazzi, come quelli di origine straniera, per cui il pieno godimento di questi diritti sembra sia messo maggiormente a rischio”¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Cfr. Comitato italiano per l’UNICEF - Onlus *Facce d’Italia. Condizioni e prospettive dei minorenni di origine straniera*, Roma, 2012, p. 5, in www.unicef.it/Allegati/FACCEDITALIA.pdf (consultato il 7 gennaio 2015).

In Italia, l'UNICEF non gestisce direttamente dei progetti, ma promuove azioni di *advocacy* e di *lobbying* per il miglioramento della situazione dell'infanzia e dell'adolescenza. Uno degli ambiti in cui l'associazione ha ritenuto di dover intervenire è quello della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza per i minori di origine straniera, per i quali si è evidenziato un grave rischio di esclusione sociale e di mancanza di opportunità, con il conseguente mancato godimento dei propri diritti. I bambini e gli adolescenti di origine straniera, presenti sul territorio italiano, spesso affrontano sfide educative ed economiche maggiori rispetto ai loro coetanei italiani. Il loro benessere è quindi compromesso in molti ambiti tra cui la sanità, l'istruzione, la sicurezza economica e abitativa e le future opportunità lavorative. Inoltre, questo contesto, aggravato dalle conseguenze sociali della crisi economica, favorisce l'emergere di comportamenti discriminatori, contribuendo, quindi, a un grave rischio di esclusione sociale.

Per tutti questi motivi, nel 2010 l'UNICEF ha lanciato la Campagna “IO come TU” per la non discriminazione dei bambini e degli adolescenti di origine straniera che vivono in Italia. Attraverso questa campagna, UNICEF Italia promuove alcuni principi chiave sulla base dei quali lavorare per il benessere dei bambini e degli adolescenti di origine straniera.

3.3.1 “IO come TU”

“IO come TU. Mai nemici per la pelle” è la campagna lanciata nel 2010 da UNICEF Italia per l'affermazione dell'uguaglianza dei diritti e l'eliminazione delle discriminazioni per tutti i bambini e gli adolescenti, a partire da quelli di origine straniera che, a diverso titolo, vivono, crescono e studiano in Italia, dove il diffondersi di comportamenti discriminatori nei loro confronti sta causando loro un grave rischio di esclusione sociale. Lo slogan principale della campagna è “I ragazzini sono tutti uguali, perché i loro diritti no?” ed infatti vengono analizzate le varie violazioni o comunque la mancanza di garanzie di alcuni diritti nei confronti di tutte le “categorie” dei minori di origine straniera, da quelli nati in Italia – per i quali il Comitato vuole in

primo luogo promuovere il dialogo sulla cittadinanza – a quelli in situazione irregolare o ai minori stranieri non accompagnati¹⁴⁵.

L'UNICEF Italia sostiene sostanzialmente la necessità che quanto sancito dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza venga rispettato, anche in situazioni di emergenza, in tutte le decisioni che coinvolgono minorenni. In particolare, il Comitato richiede che il Governo italiano adotti tutte le misure necessarie per agire in conformità agli obblighi assunti con la ratifica della Convenzione, rispettando il superiore interesse dei bambini e degli adolescenti stranieri: ad esempio, in merito all'arrivo dei migranti via mare, il Governo, oltre a dover rispettare il principio di non respingimento, deve anche garantire un'adeguata accoglienza alla frontiera dei minorenni; devono essere previste misure specifiche per garantire il diritto dei minorenni ad un ambiente familiare, senza discriminazione per i minorenni migranti appartenenti a nuclei familiari non legalmente soggiornanti sul territorio; lo Stato, inoltre, deve assicurare la protezione e l'assistenza necessarie a tutti i minorenni stranieri non accompagnati o separati dai loro genitori, prestando particolare attenzione ai minorenni richiedenti asilo. Altre posizioni assunte da UNICEF Italia sono poi in completo accordo con quanto raccomandato all'Italia dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, come ad esempio la necessità di incrementare gli sforzi per creare sufficienti centri speciali di accoglienza per i minori non accompagnati, con particolare attenzione per quelli che sono stati vittime di traffico e/o sfruttamento sessuale, oltre ad assicurare che la permanenza in questi centri duri il meno possibile e che l'accesso all'istruzione e alle strutture sanitarie sia garantito durante e dopo la permanenza nei centri di accoglienza; inoltre, il Comitato italiano per l'UNICEF sostiene che per trattare con minori non accompagnati lo Stato debba adottare, il prima possibile, una procedura armonizzata, nell'interesse preminente del bambino, che sia applicata in tutto il suo territorio, che il rimpatrio assistito sia una procedura da adottare solo qualora corrisponda realmente all'interesse del minore e che gli sia garantita assistenza per tutto il periodo successivo.

¹⁴⁵ Cfr. <http://www.unicef.it/iocometu> (consultato il 9 gennaio 2015).

Si può dedurre quindi che, nel corso della campagna, è stato dato maggiore rilievo alla questione dei minori stranieri non accompagnati, in quanto considerati come minori stranieri particolarmente bisognosi di attenzione. Come anticipato sopra, però, l'attenzione era volta a tutte le “categorie” di minori di origine straniera, fra cui anche quelli nati in Italia. In merito alla situazione di questi minori, anche UNICEF Italia sostiene che le differenze di trattamento riservate loro in base al fatto che non possiedono la cittadinanza italiana siano ingiuste e che dunque è necessario attuare al più presto una riforma alla legge sull'acquisizione della cittadinanza da parte dei minori stranieri nati in Italia, la quale tenga conto dei principi di non discriminazione e del superiore interesse del minorenne¹⁴⁶. L'UNICEF Italia perciò condivide le conclusioni cui sono giunti molti degli studi comparativi condotti su immigrazione e cittadinanza, in base ai quali, per garantire sviluppo e stabilità ad un Paese, è necessario un “approccio generazionale” che garantisca automaticamente la cittadinanza, col passare del tempo e con ogni successiva generazione, ai figli dei cittadini di Paesi terzi, i quali siano nati o cresciuti nel Paese di immigrazione del genitore.

Per quanto riguarda invece i minori stranieri presenti in Italia che si trovano in situazione “irregolare”, UNICEF Italia sostiene che deve essere garantita loro una residenza temporanea mentre si svolge la procedura per la determinazione del loro superiore interesse, la quale deve essere presa in considerazione qualora lo Stato consideri di estendere tale soluzione ad un periodo più lungo. Nel caso in cui la regolarizzazione dello *status* migratorio o della residenza del minorenne non abbia avuto luogo o che il diritto a rimanere nello Stato di destinazione sia stato rifiutato, UNICEF Italia richiede, per il minorenne che rimane comunque nello Stato di destinazione, che gli venga garantito l'accesso confidenziale alle informazioni per i servizi essenziali. Inoltre, è necessaria una cornice legale di riferimento capace di proteggere i diritti di tutti i bambini e gli adolescenti coinvolti nei processi migratori. L'immigrazione irregolare che coinvolge anche i minorenni è considerata una forma insicura di migrazione, poiché implica

¹⁴⁶ Cfr. www.unicef.it/doc/3576/cittadinanza-iocometu.htm (consultato il 24 febbraio 2015).

un alto grado di vulnerabilità, sia durante lo spostamento, sia durante e dopo l’arrivo nel Paese di destinazione. Per questo motivo, UNICEF Italia sostiene che debbano essere facilitate forme più sicure di migrazione, garantendo opportunità per l’immigrazione regolare degli adulti e affrontando le cause e fornendo informazioni adeguate alle comunità maggiormente coinvolte.

Uno dei temi fondamentali di tutta la campagna, chiaramente, è la lotta al razzismo, in particolare nei confronti dei minori, i quali risentono molto di più delle discriminazioni messe in atto contro di loro. Nel 2011, infatti, l’UNICEF Italia ha commissionato alla Lorien Consulting¹⁴⁷ un’indagine sulla percezione del razzismo e della discriminazione in Italia¹⁴⁸, i cui risultati sono stati pubblicati anche nel rapporto “*Facce d’Italia*”, redatto proprio nell’ambito della campagna “IO come TU”¹⁴⁹. L’indagine, svoltasi *on-line* nel mese di ottobre 2011, ha indagato il vissuto esperienziale degli adolescenti, sia italiani che di origine straniera, con particolare riferimento alla loro percezione su razzismo e discriminazione. Il campione era composto di 400 adolescenti italiani e 118 di origine straniera, tutti tra i 14 ed i 17 anni, i quali sono stati intervistati in merito agli stessi temi, vale a dire: razzismo e discriminazione, legislazione italiana in tema di cittadinanza, percezione di quanto viene fatto in Italia per gli immigrati, percezione di come questo viene comunicato tramite i mass media e quali strumenti di informazione utilizzano gli adolescenti; inoltre, agli adolescenti italiani è stato anche chiesto quale sia il loro rapporto con gli immigrati. Inoltre, è stato intervistato telefonicamente, sul solo tema del razzismo, anche un campione di 400 adulti (ossia individui sopra i 18 anni). Il primo dato che emerge dall’indagine è certamente la diffusa percezione del razzismo (95,9% degli adolescenti italiani e 96,8% degli adulti), che per i più giovani deriva non solo dalla mediazione di giornali e televisioni (per il 39,9% degli adolescenti), ma anche da esperienze tangibili

¹⁴⁷ Lorien Consulting è una società di ricerche di mercato, specializzata nella produzione di ricerche integrate, analisi, processi di marketing, comunicazione e relazioni sociali. Cfr. www.lorienconsulting.net (consultato il 12 gennaio 2015).

¹⁴⁸ Lorien Consulting, UNICEF *Indagine sulla percezione del razzismo tra gli adolescenti italiani e di origine straniera*, novembre 2011 in www.unicef.it/Allegati/Ricerca_razzismo.pdf (consultato il 12 gennaio 2015).

¹⁴⁹ Comitato italiano per l’UNICEF - Onlus *Facce d’Italia*, op. cit., pp. 33 e ss.

vissute direttamente in ambito scolastico (31,6%). Secondo il 47,8% degli adolescenti italiani, il razzismo è definito come “qualsiasi episodio di rifiuto ed emarginazione verso il ‘diverso da sé’”; tale percezione proviene per il 41,8% dei *teenagers* da un *background* familiare, mentre solo per l’11,5% proviene dall’educazione ricevuta a scuola. Per gli adolescenti è l’uguaglianza il valore più importante (così per il 35,3% del campione) dopo i diritti umani (44,8%), mentre per gli adulti, sempre dopo i diritti umani (43%), pesano maggiormente il diritto alla salute (42,5%) e al lavoro (29,8%). Il sentimento anti-razzista è dunque molto percepito e diffuso, ancor più tra i giovani che tra gli adulti e continua ad apparire necessaria un’importante opera di sensibilizzazione, in particolare nelle scuole, dove peraltro l’incontro diretto tra giovani italiani e giovani stranieri che vivono in Italia è molto frequente. Parlando del rapporto tra persone di origine straniera che vivono in Italia e i ragazzi italiani, questi ultimi affermano di avere occasioni di incontro con le persone straniere almeno una volta a settimana (70%); le incontrano principalmente nel tempo libero (43,9%) e a scuola (42,2%), ma sono innanzitutto loro amici, a prescindere dal luogo di incontro (50%). Gli adolescenti italiani pensano sempre più che le persone immigrate siano parte integrante delle società (così per il 57% degli intervistati); più della metà del campione giudica dunque positivamente la loro presenza in Italia (55,6%), anche grazie all’arricchimento culturale che apportano al Paese (la pensa così il 47,5% degli intervistati). Per tutti gli adolescenti, sia quelli italiani che quelli di origine straniera, il razzismo non è espresso solamente attraverso manifestazioni violente, ma *in primis* tramite rifiuto o emarginazione (44,4% dei ragazzi di origine straniera e 43,0% degli italiani) e per molti, specie per gli adolescenti di origine straniera (38,9%), siamo di fronte a razzismo quando si fa qualsiasi distinzione verso persone di altra razza, cultura, religione, ecc.

Il razzismo è vivo e ben presente nella vita quotidiana dei ragazzi, specie di origine straniera: il campione degli adolescenti di origine straniera si divide, infatti, a metà tra chi ha assistito a fenomeni di razzismo (54,1%) e chi no (44,4%). Vi è però un 22,2% del campione che ha subito in prima persona manifestazioni di razzismo, principalmente a scuola (61,5%) e la stessa cosa

vale per gli adolescenti italiani (38%), il 43% dei quali afferma però di non aver mai assistito nemmeno indirettamente a manifestazioni di razzismo. Per quanto riguarda i soggetti che si occupano della lotta contro il razzismo, secondo gli adolescenti di origine straniera essi sono soprattutto istituzioni nazionali (20,8%), Chiesa (18,1%), organizzazioni internazionali (16,7%) e scuole (16,7%), mentre per i ragazzi italiani, dopo le organizzazioni internazionali (32%) e le scuole (26,5%), vi sono le associazioni di volontariato (48%) e le singole persone (26,5%). Entrambi i gruppi di intervistati, però, sono d'accordo, anche se in proporzioni diverse, su chi dovrebbe impegnarsi per primo nella lotta contro il razzismo: le istituzioni nazionali, la scuola e la collettività. Si è poi cercato di capire più nel dettaglio la percezione che gli adolescenti di origine straniera hanno nei confronti del loro vivere in Italia. In generale è buona poiché ne dà un giudizio positivo il 66,7% del campione, negativo solo il 5,6%, incerto il 27,8%.

Per quanto riguarda il linguaggio utilizzato dai media, gli adolescenti ritengono che questo rispecchi un'immagine dell'immigrazione ben peggiore della realtà. Infatti, quando vengono chieste loro le prime parole che vengono in mente rispetto al linguaggio utilizzato dai media in materia di immigrazione, i risultati sono principalmente “clandestini”, “criminali”, “eccessivi” “flussi migratori”; troppo poco utilizzati secondo gli adolescenti termini come “accoglienza”, “integrazione”, “arricchimento culturale”¹⁵⁰. Fra i vari media, poi, il principale campanello d'allarme risulta da alcune considerazioni messe in luce dalle risposte al sondaggio: navigando in internet, quasi la metà dei campioni, sia italiano (49%) che di origine straniera (43,1%), ammette di essersi imbattuto in contenuti che promuovono atteggiamenti discriminatori contro gli immigrati; la cosa non va presa alla leggera se si considera che internet è utilizzato settimanalmente, laddove non quotidianamente, dall'86% di adolescenti italiani e dal 40,3% di adolescenti di origine straniera.

¹⁵⁰ Cfr. Lorien Consulting, UNICEF *Indagine sulla percezione del razzismo*, op. cit., p. 32.

Stando ad una recente indagine ISTAT¹⁵¹, per quanto riguarda l'integrazione dei bambini di origine straniera, il 92,9% dei rispondenti si è detta favorevole a un'integrazione che cominci nelle aule scolastiche, preferendo la distribuzione dei bambini nelle varie classi piuttosto che il loro raggruppamento nella medesima classe. Inoltre l'81% si è dichiarato favorevole alla possibilità che gli immigrati si facciano raggiungere dalle loro famiglie e il 78,9%, in materia di adozione, non farebbe distinzione sulla base della provenienza del bambino.

L'adozione di misure legislative e di strumenti adeguati, fra cui anzitutto una riforma della attuale legge sull'acquisizione della cittadinanza – la quale tenga conto dei principi di non discriminazione e del superiore interesse del minore – sono condizioni essenziali per una vera non discriminazione ed inclusione sociale dei bambini e degli adolescenti di origine straniera, oltre che ovviamente un'attitudine sociale positiva nei confronti della popolazione straniera che risiede nel territorio italiano, affinché si possa scongiurare il rischio che, a fronte di una parità sul piano legislativo, ci si trovi di fronte ad una discriminazione *de facto* dal punto di vista sociale. Per questo motivo, UNICEF Italia nell'ambito della campagna “IO come TU”, oltre a voler sensibilizzare la società civile italiana sui temi sopra presentati, ha anche avanzato sette proposte rivolte principalmente – ma non esclusivamente – alle istituzioni, per migliorare la condizione dei minori di origine straniera nel nostro Paese. Anzitutto, per poter rispettare l'assunto che i bambini vengono prima di tutto, bisogna assicurare che il superiore interesse dei bambini e degli adolescenti di origine straniera sia sempre garantito nelle politiche e nelle azioni, sia a livello nazionale sia a livello locale. In secondo luogo, dal momento che i minori di origine straniera possono essere considerati, di fatto, come cittadini italiani, essi hanno tutto il diritto di divenire tali più facilmente, per cui UNICEF Italia vuole promuovere la riforma dell'attuale legge sulla cittadinanza secondo i principi di non discriminazione e del superiore interesse alla base della Convenzione sui diritti dell'infanzia e

¹⁵¹ ISTAT, *I migranti visti dai cittadini*, 11 luglio 2012 in www.istat.it/it/files/2012/07/migranti2011.pdf (consultato il 13 gennaio 2015).

dell'adolescenza. Terza proposta, che riguarda più direttamente la lotta contro il razzismo, è quella di adottare un piano d'azione nazionale sulla prevenzione del razzismo, della discriminazione razziale, della xenofobia e dell'intolleranza, nel quale siano previsti degli impegni concreti per il rispetto dei diritti dei bambini e degli adolescenti. Quarto, UNICEF Italia agisce affinché non si discriminino neanche attraverso il linguaggio, per cui è necessario usarne uno che, sia in ambito pubblico sia in ambito privato, sia rispettoso delle diversità e dell'identità di ognuno, perciò promuove indagini, ricerche, dibattiti, azioni per contrastare linguaggi e comportamenti discriminatori e contribuire a diffondere norme sociali a favore della non discriminazione. Inoltre, per favorire la conoscenza reciproca, il Comitato nazionale promuove occasioni di incontro e partecipazione per i bambini e i ragazzi sul tema dell'egualanza, dei diritti, della non discriminazione attraverso programmi come Città Amiche dei bambini e dei ragazzi, con cui propone alle amministrazioni comunali di compiere gesti, simbolicamente importanti, come quello del conferimento della cittadinanza onoraria ai bambini di origine straniera che nascono e/o vivono nel Comune, per diffondere una reale cultura dell'integrazione; o come Scuola Amica dei bambini e dei ragazzi, con cui – come si vedrà in seguito – vuole proporre percorsi d'accoglienza che favoriscano l'incontro, senza lo scontro, fra culture. Infine, per poter favorire la circolazione e lo scambio delle azioni positive in tema di non discriminazione, UNICEF Italia vuole mettere in rete quanto di buono è stato già realizzato per il rispetto dei diritti dei bambini e degli adolescenti di origine straniera, affinché le azioni positive già sperimentate possano circolare sul territorio nazionale e si possa avanzare sul terreno della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, attraverso il programma Italia amica dei bambini e dei ragazzi.

Per poter vincere questa “sfida culturale” c’è bisogno della collaborazione di tutti, dai diretti interessati alle istituzioni. Nelle parole di Vincenzo Spadafora, ex presidente del Comitato italiano per l’UNICEF e Autorità Garante per l’infanzia e l’adolescenza, “IO come TU, recita l’indovinata campagna. TU come IO: senza discriminazioni, nella condivisione di regole

chiare, di opportunità parificate, nella bellezza e armonizzazione delle nostre differenze che convivono... NOI”¹⁵².

3.3.2 “Scuola Amica dei bambini e dei ragazzi”

Il programma “Scuola amica dei bambini e dei ragazzi” esprime l’approccio e la metodologia di lavoro che l’UNICEF propone alle scuole italiane per dare attuazione ai principi e ai diritti contenuti nella Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza.

Il modello Scuola Amica è stato applicato per la prima volta in Tailandia nel 1997, ed è stato concepito al fine di tradurre la Convenzione nella gestione operativa della scuola e nella pratica dell’apprendimento all’interno delle classi. L’obiettivo principale del progetto è infatti quello di dare attuazione ai diritti contenuti nella Convenzione, con un *focus* particolare all’apprendimento.

A livello internazionale sono state identificate cinque aree sulle quali si fonda e si costruisce il contesto operativo delle Scuole Amiche:

- l’inclusione, perché a partire dal riconoscimento del diritto all’istruzione (art. 28) e del diritto all’educazione (art. 29) la scuola deve garantire piena inclusione indipendentemente dal *background* o dalle abilità degli studenti;
- l’efficacia, ovvero un’attenzione particolare alla qualità dell’educazione;
- la salute, la sicurezza e la protezione al fine di garantire il benessere emotivo, fisico e psicologico dello studente;
- l’attenzione al genere;
- la partecipazione e il coinvolgimento degli studenti e delle studentesse, delle famiglie e della comunità alla vita scolastica.

¹⁵² Cfr. Comitato italiano per l’UNICEF - Onlus *Facce d’Italia*, op. cit., p. 39.

All'interno di queste cinque grandi aree, il diritto all'istruzione e l'alta qualità dell'educazione rappresentano il cuore delle iniziative di Scuola Amica, la cui cornice di riferimento è appunto la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, strumento principale per tutti coloro che lavorano con e per i bambini.

I diritti contenuti nella Convenzione esprimono quattro principi fondamentali, che ne rappresentano la forza e l'innovazione; questi sono il principio di non discriminazione, il superiore interesse del minore, il diritto alla vita, alla sopravvivenza ed allo sviluppo e il diritto di partecipazione. Si tratta di dimensioni interagenti e inscindibili, che possono aiutare a fotografare la realtà, a comprendere le priorità e a individuare le strategie di intervento.

L'introduzione della Convenzione nella maggior parte dei sistemi legislativi del mondo ha prodotto miglioramenti visibili e apprezzabili nel godimento e nel rispetto dei diritti da parte dei minori, a partire dall'accesso all'istruzione e alla qualità dell'educazione. L'impegno ad assicurare il diritto all'istruzione e ad un'educazione di qualità, infatti, è entrato nelle agende dei governi ormai da parecchi anni; d'altra parte, la comunità internazionale ha spesso riconosciuto a tutti i livelli l'istruzione come diritto umano fondamentale e come strumento essenziale per perseguire l'uguaglianza, lo sviluppo e la pace, come già illustrato nel precedente capitolo. La sfida in ambito educativo, però, non è semplicemente quella di mandare i bambini e le bambine a scuola, ma è anche quella di migliorare la qualità complessiva dell'apprendimento e favorire la partecipazione dei soggetti che vivono la scuola. Esiste un legame concreto tra l'accesso all'istruzione e la qualità della stessa, che rende quest'ultima parte integrante di ogni strategia volta a raggiungere gli obiettivi che la comunità internazionale si è posta. All'interno di questo contesto si sono sviluppate nel tempo le strategie e i programmi dell'UNICEF, culminati nel modello delle Scuole Amiche: il bambino diventa il soggetto principale dei processi educativi, nonché il principale beneficiario.

L’obiettivo del percorso Scuole Amiche è quello di guidare la scuola verso *standard* di qualità che influenzino positivamente i contesti educativi e assicurino il benessere degli studenti, garantendo il rispetto dei loro diritti. A tal fine, Scuola Amica coinvolge pienamente tutte le parti che vivono la scuola: genitori, comunità, insegnanti, dirigenti scolastici, autorità locali e nazionali e ovviamente gli studenti.

Il programma “Verso una Scuola Amica delle bambine e dei bambini” nasce in Italia in via sperimentale nel 2006, ma in sintonia con l’azione di altri Comitati Nazionali UNICEF europei e uffici sul campo in Paesi del Sud del mondo. Come le altre azioni che l’UNICEF promuove a livello nazionale e internazionale, questo programma si pone l’obiettivo di creare un sistema organico di interventi sociali e politici al fine di dare a tutte le bambine, i bambini e gli adolescenti uguali opportunità di sviluppare nel modo più completo la propria personalità, le proprie facoltà e le proprie attitudini. L’iniziativa intende attivare una serie di processi mirati a rendere le scuole luoghi sicuri e relazionali, nei quali i diritti dei bambini e dei ragazzi siano concretamente vissuti, e si realizzi dunque un ambiente “a loro misura”. Il programma, inoltre, è indirizzato a quanti operano nella scuola e mira a promuovere un’attenta analisi della realtà in cui essi lavorano, la rilevazione dei bisogni formativi degli allievi, la realizzazione di situazioni di apprendimento che coinvolgano attivamente i ragazzi e offrano uno spazio di espressione al loro vissuto e alla loro esperienza. Con la preposizione “verso”, infine, si vuole sottolineare che si tratta di un percorso, di un cammino non concluso né conclusivo ma che continua nel tempo. È un progetto aperto, flessibile, che tende ad adeguarsi alla straordinaria rapidità delle trasformazioni che caratterizzano la nostra epoca e che richiedono grande versatilità e duttilità nel costruire nuove letture e interpretazioni del reale, nonché nuove strategie di azione. Particolare attenzione, infatti, viene prestata alle condizioni dell’infanzia e dell’adolescenza create dalla globalizzazione e dai forti movimenti migratori in atto.

La presenza sul territorio di bambini provenienti da altri Paesi e la conseguente necessità del loro pieno inserimento nel tessuto sociale

richiedono, d'altra parte, non solo sensibilità, competenze e modalità educative nuove, ma anche interventi di carattere sociale, affinché si possano garantire forme di convivenza che eliminino i rischi dell'esclusione e della disgregazione sociale. Per questo motivo, all'interno del progetto Scuola Amica, è stata dedicata una particolare attenzione al tema dell'accoglienza e a quello della non discriminazione nei confronti di tutti i bambini, fra cui quelli di origine straniera.

Nei 2009, in occasione dei 20 anni della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, UNICEF Italia e il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) hanno avviato un Progetto pilota che intende far conoscere la Convenzione, divugarla nelle scuole e promuoverne i principi e l'attuazione. Dopo sei anni consecutivi, il progetto è entrato nella sua fase di implementazione: esso, infatti, continua anche nel corrente anno scolastico (A.S. 2014/2015), sempre in collaborazione con il MIUR, ed è in linea con le indicazioni per il nuovo insegnamento di "Cittadinanza e Costituzione", dove l'educazione civica, in particolare l'educazione alla partecipazione e alla cultura della legalità, costituisce parte integrante del processo educativo e dona una dimensione trasversale a tutti i saperi. Il progetto, come anche per gli anni precedenti, acquista particolare rilevanza nell'ambito delle attività di prevenzione di forme di esclusione, discriminazione, bullismo e *cyber bullismo*¹⁵³. Infine, lo stesso MIUR sottolinea che "questo progetto può rivelarsi un utile strumento per l'attuazione della Direttiva Ministeriale 27 dicembre 2012 e della circolare n. 8 del 6 marzo 2013 che 'ridefiniscono e completano il tradizionale approccio all'integrazione scolastica, basato sulla certificazione della disabilità, estendendo il campo di intervento e di responsabilità di tutta la comunità educante all'intera area dei Bisogni Educativi Speciali (BES), comprendente: svantaggio sociale e culturale, disturbi specifici di apprendimento e/o disturbi evolutivi specifici, difficoltà derivanti dalla non conoscenza della cultura e

¹⁵³ Cfr. UNICEF, MIUR *Progetto pilota "Scuola Amica"* in <http://www.unicef.it/doc/5038/progetto-pilota-scuola-amica-unicef-ministero-istruzione.htm> (consultato il 20 gennaio 2015).

della lingua italiana perché appartenenti a culture diverse”¹⁵⁴. Alla base vi sono un approccio e una metodologia che mirano a creare un ambiente educativo nel quale tutti – adulti, bambini e ragazzi – possano star bene e in cui sia facile e appassionante apprendere e insegnare.

Il Programma si rivolge a tutte le scuole sul territorio nazionale, proponendo un percorso finalizzato a dare piena attuazione ai principi e ai diritti contenuti nella Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, affrontando gli aspetti delle relazioni, della partecipazione, dei tempi e degli spazi scolastici in relazione all’età dei minori coinvolti. Le proposte didattiche dell’UNICEF promuovono metodologie che favoriscono negli alunni la maturazione della consapevolezza di sé, l’autostima, la capacità e il senso critico, e li invitano a realizzare esperienze in cui l’esercizio del diritto ad apprendere si accompagni alla capacità di assumere responsabilità, stabilire relazioni interpersonali positive e raggiungere le competenze di cittadinanza. Inoltre, tali proposte variano in base al grado d’istruzione della scuola interessata: ognuno dei quattro diritti al centro delle diverse proposte verrà analizzato, infatti, in base alle capacità proprie di ciascuna età.

Più precisamente, per quanto riguarda il tema della sicurezza alimentare – che si propone di favorire l’acquisizione di competenze di idonei comportamenti nutrizionali – pur essendo rivolto alle scuole di ogni ordine e grado, il progetto sarà attuato con modalità differenti. Da un lato, infatti, gli alunni della scuola primaria dovranno costruire un calendario sulla sana alimentazione, attraverso la conoscenza dei cicli della natura: bambine e bambini saranno protagonisti di una ricerca, da svilupparsi nel corso dell’intero anno scolastico, sui frutti della terra nelle diverse stagioni e saranno i creatori di una propria ricetta, per imparare a coniugare la conoscenza, il piacere e il gusto per le cose buone. Dall’altro, invece, gli alunni della scuola secondaria, sia di primo sia di secondo grado, saranno i responsabili di un’indagine su origini e composizioni degli alimenti che vengono

¹⁵⁴ UNICEF, MIUR *Progetto Pilota nell’ambito del Programma “Verso una scuola amica dei bambini e dei ragazzi”*. Protocollo attuativo in http://www.liceogalvani.it/download_documento.php?id=5072 (consultato il 20 gennaio 2015).

normalmente acquistati. La ricerca si articolerà attraverso interviste con esperti, visite a mercati e supermercati del proprio territorio, ecc. L'obiettivo è quello di costruire nuove conoscenze e consapevolezze sull'alimentazione sicura, attraverso una metodologia partecipativa per cui i bambini e i ragazzi saranno coinvolti in azioni di ricerca, analisi, riflessione e verifica, utilizzando anche lo strumento del gioco.

Per quanto riguarda più precisamente le proposte dedicate, invece, in maniera specifica alle scuole di diverso ordine e grado, esse riguardano principalmente tre diritti diversi, ossia il diritto all'uguaglianza, il diritto alla partecipazione ed il diritto all'ascolto. Il tema del diritto alla partecipazione, uno dei diritti più innovativi della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che rende bambini e adolescenti non più soltanto oggetto di tutela da parte degli adulti, ma soggetti di diritti, è l'oggetto della proposta rivolta agli alunni delle scuole secondarie di primo grado. Alle ragazze e ai ragazzi, immersi sin dalla primissima infanzia in un mondo popolato di molteplici sollecitazioni, di linguaggi e codici comunicativi definiti dalle tecnologie, è importante offrire opportunità di esperienze concrete di libera espressione, contrattazione delle scelte, assunzione di responsabilità e impegno personale per il conseguimento di obiettivi condivisi. Per questo motivo, è utile un monitoraggio sull'effettività dei diritti nel proprio contesto educativo e di vita, da realizzarsi con le metodologie dell'apprendimento cooperativo e della progettazione partecipata, per definire proposte e iniziative di trasformazione della propria realtà. Il diritto all'ascolto è invece il diritto sul quale si sviluppa la proposta per il secondo ciclo (classi III, IV e V) della scuola primaria. Per consolidare le competenze necessarie al realizzarsi dei diritti all'ascolto e alla libera espressione, i contenitori delle emozioni¹⁵⁵ costituiscono uno strumento interessante per sollecitare nelle bambine e nei bambini l'attenzione a ciò che accade e a ciò che percepiscono delle proprie esperienze, all'interno di un orizzonte di cui l'individuo non sia il solo

¹⁵⁵ Dei comuni barattoli di vetro o di plastica trasparenti, un po' di sabbia o di terra sono sufficienti per costruire una sorta di "termometro del benessere" del gruppo-classe. Cfr. UNICEF "Tutti a scuola" - *Le proposte didattiche dell'UNICEF 2014-2015* in <http://www.unicef.it/doc/5039/scuola-proposte-didattiche-2014-2015.htm> (consultato il 20 gennaio 2015).

protagonista. Ciò si rivela utile per la crescita del bambino, il quale sarà maggiormente in grado, da adulto, di ascoltare: saper ascoltare è infatti una capacità per la cui costruzione è determinante non solo aver vissuto l'esperienza di essere ascoltati, ma anche aver imparato ad esprimersi. La non discriminazione, l'accoglienza e l'inclusione sono invece i temi affrontati dalle classi della scuola d'infanzia, del primo ciclo (classi I e II) della scuola primaria e dalle classi della scuola secondaria di secondo grado. Per quanto riguarda gli alunni più piccoli, ad essi è dedicata un'attività che si pone l'obiettivo di contribuire a garantire il riconoscimento del diritto alla non discriminazione, e dunque sostenere l'inclusione di ogni differenza: di abilità, di genere, di provenienza, di condizioni economiche della famiglia di origine. UNICEF Italia propone di realizzare, ad esempio, una bacheca che conservi oggetti ai quali i bambini si sentono legati e attraverso i quali si raccontino, al di là di ogni differenza. Gli anni della scuola superiore, invece, rappresentano il momento in cui si giocano in modo determinante le possibilità di scegliere di proseguire il proprio percorso educativo o di allontanarsene. La dispersione scolastica costituisce una delle forme in cui, in Italia, si realizzano discriminazione e conseguente negazione dei diritti all'istruzione e all'educazione, ed è uno degli aspetti su cui il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia rimprovera severamente l'Italia, soprattutto in merito all'istruzione superiore dei minori di origine straniera. Perciò, la proposta di UNICEF dedicata a questi ragazzi prevede di coinvolgerli attivamente in percorsi di progettazione partecipata, a partire dall'individuazione da parte loro di bisogni e diritti non pienamente realizzati, che può dar vita ad esperienze che consolidino le ragioni per credere nel valore e nell'importanza del sistema educativo, grazie alla possibilità così offerta del riconoscimento di sé e delle proprie competenze. In questa prospettiva è importante sollecitare processi in cui si realizzino un'attenzione autentica alle differenze – di genere, di provenienza, di abilità, di condizione economica – e la valorizzazione del contributo che può essere offerto da ciascuno per obiettivi concordati e condivisi di trasformazione del proprio contesto di apprendimento e di vita, nell'ottica di una realizzazione piena e vera dell'integrazione di tutti i "portatori di differenze".

Il progetto “Verso una scuola amica” indica il percorso attraverso il quale la scuola diventa luogo di concreta esperienza e attuazione dei diritti, prendendo in considerazione nove passi, ossia nove tappe fondamentali per contestualizzare e tradurre, nel contesto scolastico, i diritti stabiliti dalla Convenzione ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza. Ciascun passo traduce i diritti dell’infanzia nella realtà scolastica, prendendo in considerazione molteplici ambiti di intervento, come la qualità delle relazioni tra individuo e collettività e la qualità della partecipazione degli alunni nei processi decisionali e nelle attività scolastiche: temi come le dinamiche dell’apprendimento, gli spazi e i tempi scolastici trovano il loro posto all’interno del cammino verso una Scuola Amica. Avvicinarsi sempre di più a una Scuola Amica significa analizzare attentamente ogni passo e metterlo in pratica in tutte le sue sfaccettature. Seppur pensati con una logica consequenziale, i Nove passi possono anche essere compiuti secondo un ordine che rispetti quelle che la singola scuola considera come tappe più “urgenti”. Ad esempio, può essere necessario intraprendere più passi aggregandoli in combinazioni diverse per rispondere ai bisogni della realtà nella quale si va ad operare. I Nove passi sono¹⁵⁶:

- accoglienza e qualità delle relazioni (dal momento che una “Scuola Amica” è la scuola interculturale per eccellenza, una scuola che valorizza le diversità, accoglienza e qualità delle relazioni sono al centro della vita scolastica);
- partecipazione attiva dei bambini (una “Scuola Amica” deve essere in grado di informare, coinvolgere i bambini e rispettare le loro opinioni ed esperienze riconoscendoli come soggetti di diritto con pari opportunità);
- protagonismo dei bambini e dei ragazzi nell’apprendimento (al centro delle attività della Scuola Amica c’è il miglioramento degli aspetti legati alla qualità dell’istruzione, per cui la scuola deve adottare tutti gli strumenti possibili per accrescere la motivazione e

¹⁵⁶ Cfr. UNICEF *Verso una Scuola Amica delle bambine e dei bambini*, disponibile al link www.unicef.it/doc/2090/pubblicazioni/verso-una-scuola-amica.htm (consultato il 25 gennaio 2015).

l'interesse, coinvolgere direttamente i bambini nell'operatività, rinforzare positivamente l'apprendimento, responsabilizzando gli allievi e incentivando il lavoro individuale e di gruppo);

- spazio organizzato a misura di bambino (nella Scuola Amica lo spazio e il tempo sono organizzati e gestiti in modo che, tramite l'esperienza, le conoscenze e le abilità acquisite dall'alunno si trasformino in competenze);
- patto formativo costruito con la collaborazione delle famiglie e delle componenti scolastiche (dal momento che la Convenzione sui diritti dell'infanzia riconosce, all'art. 5, un ruolo chiave alla famiglia, come diretta responsabile nell'offrire ai bambini l'orientamento e i consigli adeguati all'esercizio dei diritti che gli sono riconosciuti, è importante che nella Scuola Amica ogni politica e ogni programma scolastico promuovano la condivisione delle responsabilità dei genitori, delle famiglie e di tutti coloro che operano a favore dell'infanzia e dell'adolescenza);
- strategia cittadina in coordinamento con il Programma "Città Amiche dei Bambini e degli Adolescenti" (la strategia deve prevedere la creazione di un legame profondo tra i giovani cittadini, il territorio e l'ambiente, esterno e interno alla scuola, in cui essi vivono con l'obiettivo di sperimentare concretamente il processo di cittadinanza attiva);
- progettazione (una Scuola Amica elabora annualmente un progetto coerente e sostenibile per perseguire gli obiettivi dei Nove passi);
- Protocollo della Scuola Amica (si tratta di un documento pubblico della scuola che consideri e programmi le attività delle Scuole Amiche, garantisca i diritti dei bambini e permetta lo sviluppo di buone pratiche in modo non frammentario);
- auto-valutazione (una Scuola Amica, infine, attiva un costante controllo della qualità della vita scolastica attraverso processi di verifica e valutazione messi in moto dagli insegnanti, con strumenti adeguati e con momenti di verifica insieme agli alunni).

Ovviamente, definire il concetto di Scuola Amica in modo diretto è complesso, perciò sono stati proposti degli indicatori che permettono di formulare delle definizioni operative sotto forma di domande a risposta chiusa, non per esprimere giudizi, ma per descrivere situazioni: il quadro degli indicatori, somministrato all'inizio dell'anno e al termine dell'iniziativa, può, quindi, essere utilizzato per descrivere la situazione iniziale, rilevare i cambiamenti realizzati e descrivere la situazione finale. Tale quadro degli indicatori è stato preso come modello per il questionario sottoposto agli insegnanti, di cui si tratterà nel seguente paragrafo, nei punti in cui tratta in particolare dell'accoglienza degli alunni di origine straniera e dell'offerta formativa in materia di incontro fra culture diverse.

Per aderire al progetto nell'anno scolastico 2014/2015, le istituzioni scolastiche dovevano farne richiesta entro ottobre 2014; come negli anni precedenti, tutte le scuole aderenti sono state invitate a partecipare ad un primo incontro, organizzato a livello territoriale da una Commissione territoriale, composta dal rappresentante dell'Ambito territoriale, da un membro del Comitato provinciale UNICEF interessato e da un rappresentante della Consulta degli Studenti. Durante quest'incontro, viene presentato il progetto alle scuole, fornendo loro le relative indicazioni operative, e sono programmati gli appuntamenti successivi nel corso dell'anno scolastico. Nel mese di maggio, le scuole che hanno partecipato al progetto devono consegnare alle rispettive Commissioni Provinciali (secondo modalità definite a livello territoriale) il lavoro realizzato, ossia il Protocollo attuativo, la Relazione finale e lo Schema delle buone pratiche; tali Commissioni hanno il compito di valutare, appunto, il percorso didattico realizzato dalle singole scuole e di rilasciare il riconoscimento di Scuola Amica, oltre al riconoscimento dell'impegno della scuola a costruire un contesto scolastico accogliente e rispettoso dei diritti degli alunni, impegnato a prevenire forme di discriminazione. Entro il mese di giugno, infine, le Commissioni provinciali

inviano al MIUR ed all'UNICEF l'elenco delle scuole che hanno ricevuto il riconoscimento¹⁵⁷.

L'ampia adesione che il Progetto è riuscito a raccogliere testimonia il ruolo centrale che le istituzioni scolastiche svolgono nella costruzione della società futura di un Paese, e soprattutto la volontà di assolvere nel migliore dei modi a questo compito, nel pieno rispetto dei diritti umani, in particolare di quelli dell'infanzia e dell'adolescenza. Per quanto riguarda, inoltre, il tema dell'integrazione degli alunni di origine straniera, la scuola ha un ulteriore obiettivo da raggiungere, ossia quello di porsi come esempio da seguire nell'integrazione di tutte le diversità (fra cui quelle culturali e/o legate all'origine etnica dell'individuo), instaurando un dialogo continuo e proficuo capace di rendere queste diversità un punto di forza e non di debolezza. Tale compito non può dirsi realmente assolto, però, se qualcuno, in qualsiasi modo, venisse privato del suo diritto all'istruzione, o qualora dovesse subire qualsiasi forma di discriminazione nell'esercizio di questo diritto, motivo per cui un altro dovere delle istituzioni scolastiche è quello di combattere anche le più "piccole" forme di discriminazione ed insegnare che il rispetto dell'altro è alla base delle relazioni pacifche fra gli individui e fra gli Stati.

Per questo motivo, UNICEF Italia continuerà il suo impegno nelle scuole italiane con il programma "Verso una scuola amica": dopo sei anni di sperimentazione, infatti, il programma sarà valutato ed eventualmente innovato in base ai *feedback* ricevuti dalle varie scuole aderenti. Di questo si è parlato in un'intervista¹⁵⁸ con Valentina Zerini, dipendente di UNICEF Italia che da 15 anni si occupa della collaborazione fra l'organizzazione e le scuole, oltre ad aver collaborato alla realizzazione del programma stesso.

Tutti i punti sopra elencati sono stati assunti come "criteri di valutazione" della scuola italiana in merito alle iniziative intraprese o meno per mettere in atto una piena integrazione degli alunni stranieri; tale analisi è stata svolta attraverso la somministrazione di un sondaggio *on-line* rivolto agli insegnanti

¹⁵⁷ Per maggiori informazioni sul progetto, oltre al sito di UNICEF Italia, si può consultare anche il sito del MIUR: www.istruzione.it (consultato il 27 gennaio 2015).

¹⁵⁸ Si veda Appendice I.

delle scuole italiane di ogni ordine e grado, il quale evidenzia, come si vedrà in seguito, il livello di capacità raggiunto dalla scuola italiana nel difficile percorso di integrazione degli alunni di origine straniera.

3.4 Il ruolo della scuola nell'integrazione delle diversità

L'interrogativo fondamentale da porsi quando si parla di integrazione degli alunni stranieri è: come accogliere tutti nella scuola senza negare le storie e le appartenenze di ciascuno?¹⁵⁹ L'attenzione va focalizzata su tre temi, ossia l'accoglienza, l'attenzione allo sviluppo linguistico e l'approccio interculturale.

In merito all'accoglienza, anzitutto si deve fare una riflessione sulle indicazioni fornite dalla normativa relativa all'inserimento degli allievi stranieri: queste, infatti, sottolineano come prioritario il criterio dell'età dell'alunno straniero e non più quello della scolarità precedente. Il capo VII del DPR 31 agosto 1999, n. 394 (regolamento di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione), concernente le disposizioni in materia di istruzione – diritto allo studio e professioni – prescrive appunto all'art. 45, fra le altre, che “l'iscrizione è disposta d'ufficio alla classe corrispondente all'età anagrafica del minore”¹⁶⁰. Ciò dovrebbe eliminare, o quantomeno ridurre, il tasso di “ritardo scolastico”, e cioè la disparità fra età anagrafica e scolastica, che penalizza una parte significativa dei bambini e dei ragazzi di origine straniera. Alcuni allievi immigrati hanno manifestato, infatti, reazioni di chiusura e apatia oppure di ostilità, rifiuto e demotivazione, dal momento che, in certi casi, sono stati inseriti nelle classi italiane con uno scarto di alcuni anni rispetto ai compagni italiani, dovendo interagire di conseguenza con bambini molto più piccoli e con esperienze e interessi troppo distanti dai loro¹⁶¹. L'inserimento nella classe giusta del minore straniero è il primo passo importante da compiere perché accogliere in maniera positiva i minori immigrati vuol dire organizzare modalità di inserimento non

¹⁵⁹ ARICI, Maria *Accogliere come* in www.provincia.bz.it/pressnotes/module/pres_getimg.asp?imgID=194857 (consultato il 31 gennaio 2015).

¹⁶⁰ Cfr. art. 45, co. 2 D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394.

¹⁶¹ Cfr. ARICI, Maria *Accogliere come*, op. cit.

casuali e penalizzanti, costruire luoghi educativi aperti e disponibili al confronto con l'altro e applicare la normativa individuando gli spazi e le risorse per realizzare un progetto di integrazione adeguato e valido; tutto questo anche nella consapevolezza che la fase dell'accoglienza rappresenta il primo contatto del minore e della famiglia straniera con la scuola italiana, con gli insegnanti e i dirigenti scolastici, oltre che il primo, fondamentale impatto che segna in maniera profonda le successive tappe dell'inserimento. L'accoglienza però presenta altri aspetti: anzitutto, un aspetto amministrativo e burocratico, poiché bisogna ad esempio raccogliere i dati biografici e la storia scolastica del minore, oppure accertare il suo stato di salute, la sua situazione giuridica (ad esempio, se si tratta di un richiedente asilo) e quella familiare; in secondo luogo, l'accoglienza ha un aspetto educativo e didattico, dal momento che gli insegnanti devono osservare i comportamenti e le abilità del minore, rilevare le competenze che ha già acquisito e i suoi bisogni specifici di apprendimento, elaborare percorsi didattici individualizzati e di conseguenza rivedere la programmazione della classe; terzo aspetto dell'accoglienza è quello comunicativo, perché fra i compiti della scuola ci sono anche quelli di facilitare l'informazione e la comunicazione tra la scuola e la famiglia straniera, prestare attenzione agli aspetti non verbali della comunicazione, fare ricorso eventualmente a interpreti e mediatori culturali per facilitare la comunicazione e superare le difficoltà linguistiche – è importante sottolineare come, in questo senso, l'accoglienza “inglobi” anche il tema dello sviluppo linguistico; inoltre, l'accoglienza ha un aspetto relazionale, poiché è necessario prestare attenzione al “clima” e alla relazione che si instaura in classe, per ridurre l'ansia, la diffidenza, la distanza del minore e della famiglia, oltre che ai momenti iniziali di socializzazione del nuovo alunno ed ai rapporti con i compagni, prevenendo situazioni di rifiuto, non accettazione, chiusura; infine, ma non da ultimo, l'accoglienza ha un aspetto sociale, dal momento che la scuola dovrebbe prendere contatti con enti e associazioni del territorio per collaborazioni e intese, oppure con altre scuole che hanno da più tempo un inserimento di allievi stranieri.

Per quanto riguarda, invece, lo sviluppo linguistico, è abbastanza ovvio che una conoscenza ed una padronanza della lingua del paese nel quale i bambini

immigrati si trovano a vivere, studiare e progettare il loro futuro è la condizione di base per un inserimento positivo e per una piena integrazione¹⁶²: apprendere l’italiano come seconda lingua – e cioè nel contesto in cui è lingua d’uso e di scolarità – è una delle sfide cruciali con cui devono confrontarsi gli alunni di origine straniera¹⁶³. Tale sfida non riguarda, però, solo l’alunno straniero, ma anche per l’insegnante, che si trova ad operare in una classe nella quale non tutti gli alunni condividono la lingua materna, e che deve quindi considerare questa stessa lingua da due punti di vista diversi, poiché, da un lato, la lingua italiana è oggetto di apprendimento, dall’altro, essa è anche veicolo di apprendimento. Lo sforzo che devono compiere i bambini e i ragazzi stranieri per imparare la nuova lingua e per poter seguire gli apprendimenti comuni è notevole e richiede grande impegno, tenacia, fiducia in se stessi. E’ un cammino che deve essere percorso in solitudine, dato che raramente i genitori e i familiari sono in grado di sostenere il bambino nel suo percorso di studio. A questo punto, le risorse aggiuntive che possono integrare e sostenere le fatiche individuali e il lavoro della scuola possono allora venire dal territorio, dagli enti locali, dalle iniziative promosse da associazioni e volontariato. Alcuni degli interventi messi in atto, sia dalle scuole che dalle associazioni di volontariato, sono: preparare l’inserimento scolastico dei bambini organizzando attività di pre-scuola, centri estivi che integrino le iniziative ludiche con momenti di apprendimento della nuova lingua, settimane per l’accoglienza e moduli intensivi di italiano L2 a settembre. D’altra parte, però, eventuali lacune nella lingua italiana degli alunni stranieri presenti in una classe non devono costringere tali alunni a seguire un curricolo diversificato e “a parte”; essi semplicemente necessitano di attenzioni e “facilitazioni didattiche” per poter comprendere e produrre i contenuti e i concetti delle diverse aree disciplinari¹⁶⁴.

Gli alunni di origine straniera, inoltre, possono rapportarsi con una materia in due

¹⁶² FAVARO, Graziella *Costruire l’integrazione a scuola* in ARICI, Maria (a cura di) *Allievi venuti da lontano. Materiale informativo e proposte operative per l’accoglienza e l’integrazione scolastica degli allievi stranieri (Sezione “Approccio interculturale”)*, in www.provincia.bz.it/pressnotes/module/pres_getimg.asp?imgID=194858 (consultato il 2 febbraio 2015).

¹⁶³ Bisogna fare delle dovute distinzioni, tuttavia, fra minori giunti in Italia dopo una prima fase di scolarizzazione nel Paese di origine e minori nati in Italia, dal momento che questi ultimi, molto probabilmente presentano minori difficoltà – o non ne presentano affatto, perché già lo parlano – nell’apprendimento della lingua italiana.

¹⁶⁴ Cfr. FAVARO, Graziella *Costruire l’integrazione a scuola*, op. cit.

modi diversi: da un lato, vi sono coloro che hanno già appreso nella scuola del paese d'origine idee, concetti e astrazioni e necessitano soltanto di apprendere nuove parole per acquisizioni già consolidate; dall'altro, invece, la comprensione di un concetto e l'appropriazione di nuovi termini vanno di pari passo, quindi compiti cognitivi e competenza linguistica si pongono entrambi come ostacoli da superare insieme. Il compito degli insegnanti allora è quello di porsi, nella fase iniziale, come facilitatori di apprendimento delle diverse discipline e rivedere la programmazione sulla base dei bisogni di ciascuno. Le difficoltà linguistiche possono presentarsi anche nei rapporti con la famiglia: la continuità educativa tra la scuola e la famiglia e la partecipazione dei genitori ai progetti e alle attività della scuola sono, infatti, due capisaldi pedagogici largamente diffusi e condivisi, tuttavia se la famiglia appartiene ad un'altra lingua e cultura e la sua immigrazione è piuttosto recente, le difficoltà linguistiche e comunicative sembrano ostacoli che limitano la relazione e lo scambio. Spesso, la famiglia e la scuola procedono in modo parallelo, senza frequenti scambi; la situazione di "assenza e di delega" che una parte degli insegnanti attribuiscono alle famiglie immigrate può essere spiegata attraverso motivi differenti: di tipo pratico, dovuto agli orari di lavoro, alle difficoltà a muoversi; di tipo linguistico e comunicativo; di tipo culturale, legato a una concezione della scuola che non interroga la famiglia per costruire un progetto condiviso, ma che procede nel suo agire educativo, mantenendo le distanze¹⁶⁵. Con il tempo, possono modificarsi gli atteggiamenti e i comportamenti di delega/distanza verso forme di collaborazione sempre più strette. Perché ciò avvenga, la scuola deve riconoscere i genitori stranieri come "partner educativi" a tutti gli effetti, coinvolgendoli quanto più possibile nelle scelte, nelle piccole e grandi decisioni, nell'espressione delle loro aspettative e dei loro timori, ad esempio attraverso l'azione di un mediatore culturale.

Infine, l'ultimo aspetto, ma si potrebbe dire che sia il più importante, che riguarda l'integrazione degli alunni stranieri, è l'approccio che va utilizzato, che deve essere un approccio interculturale. L'educazione interculturale è una prospettiva interdisciplinare, un principio che riguarda tutte le materie del

¹⁶⁵ Cfr. FAVARO, Graziella *Costruire l'integrazione a scuola*, op. cit.

curriculum scolastico, non una materia a parte¹⁶⁶: essa si rivolge senza eccezione a tutti gli alunni, a tutti gli insegnanti e a tutte le scuole, è una parte normale dell’educazione, e la presenza di immigrati in classe non costituisce condizione necessaria per attivare percorsi di educazione interculturale, né il miglioramento dei risultati scolastici degli alunni stranieri costituisce obiettivo primario dell’educazione interculturale. L’integrazione scolastica a questo punto può essere definita, sinteticamente, come la risposta ai bisogni del soggetto, che sia straniero o meno, di accoglienza, comunicazione, relazione e apprendimento¹⁶⁷. Di accoglienza e di comunicazione si è già trattato; per quanto riguarda l’aspetto relazionale, è evidente come esso sia strettamente collegato ai primi due, poiché non può instaurarsi alcuna relazione fra l’alunno neo arrivato e gli insegnanti ed il resto della classe, se egli non è stato accolto e/o se non è in grado di comunicare con loro. La dimensione relazionale, inoltre, rinvia direttamente ad una prospettiva interculturale, ovvero ad una visione dei rapporti tra persone fondato sul principio della reciprocità. Questa però si prefigura come obiettivo da perseguire, non come dato di partenza: la presenza di culture, religioni, lingue differenti dentro la scuola reca con sé squilibrio e asimmetria nella relazione. La sfida educativa è rappresentata allora dal passaggio dalla asimmetria e dallo squilibrio al confronto rispettoso e possibilmente all’incontro. Le proposte didattiche, in questo senso, non devono essere “speciali/pensate appositamente” per gli alunni stranieri, bensì sono le stesse su cui deve uniformarsi un progetto di scuola pensato per tutti¹⁶⁸. La formazione di abilità sociali e relazionali per tutti gli alunni è la condizione che rende possibile la dimensione interculturale della scuola: ciò significa progettare anche in questo ambito attività di laboratorio che pongano gli alunni in situazioni concretamente paritarie¹⁶⁹. All’interno della dimensione relazionale assume nuovamente una grande rilevanza il capitolo dei

¹⁶⁶ PEDALI, Lucrezia *Educazione interculturale e integrazione degli alunni stranieri* in ARICI, Maria (a cura di) *Allievi venuti da lontano*, op. cit.

¹⁶⁷ PEDALI, Lucrezia *Educazione interculturale*, op. cit.

¹⁶⁸ PEDALI, Lucrezia *Educazione interculturale*, op. cit.

¹⁶⁹ Ad esempio, i laboratori già previsti nella prassi didattica quotidiana (laboratorio di costruzione del libro, di teatro, di attività espressive, di fotografia, di falegnameria, musicale, linguistico, informatico, ecc) permangono anche con l’eventuale arrivo di un alunno di origine straniera, ma devono favorire la relazione, appunto, fra questo ed il resto della classe. Cfr. PEDALI, Lucrezia *Educazione interculturale*, op. cit.

rapporti con le famiglie degli alunni stranieri, rapporti che in alcuni casi costituiscono ancora un problema di difficile soluzione, come si è visto in precedenza. L'utilizzo della mediazione linguistica è utile per far pervenire e raccogliere informazioni, anche se non sufficienti per una reale integrazione scuola-famiglia: la comunicazione unidirezionale, che spesso la scuola propone, risponde al solo bisogno di fornire informazioni. Un simile approccio allontana, ovviamente, le famiglie dell'alunno di origine straniera; un approccio davvero interculturale, invece, “trasforma” la famiglia dell'alunno straniero in famiglia di un alunno: l'abolizione dell'aggettivo “straniero” passa attraverso percorsi di definizione di una nuova cittadinanza, che certamente competono alla società nel suo insieme, ma che coinvolgono anche la scuola, almeno sul piano della consapevolezza. Infine, circa i bisogni di apprendimento dell'alunno di origine straniera, con questo tema ci si ricollega, ancora una volta, al tema della necessità del suo sviluppo linguistico. Infatti, l'apprendimento della lingua italiana da parte dell'alunno straniero non è fine solo alle necessità di comunicazione ma, come già detto, è fondamentale anche per l'apprendimento dei concetti delle varie discipline; è anzi questo l'ambito in cui l'alunno in questione può presentare più difficoltà, poiché l'apprendimento della cosiddetta “lingua astratta”¹⁷⁰ (ossia la lingua dei concetti) richiede tempi più lunghi rispetto all'apprendimento della lingua per comunicare¹⁷¹. In questo processo, lento e graduale, occorre che tutti gli insegnanti siano coinvolti e si pongano come facilitatori rispetto alla propria disciplina. Tutte queste attenzioni fanno parte della prospettiva interculturale da adottare nell'insegnamento, la quale offre la legittimazione all'impostazione di un percorso di apprendimento che tenga nel dovuto conto sia le differenze soggettive che le differenze più ampiamente riconducibili alle culture.

A questo punto, l'interrogativo che sorge spontaneo riguarda la “capacità” della scuola italiana di essere davvero una scuola interculturale, capace di garantire l'integrazione e l'inclusione di tutti gli alunni, fra cui quelli di origine

¹⁷⁰ Per un approfondimento sul significato di “lingua astratta” cfr. GRAFFI, Giorgio e SCALISE, Sergio *Le lingue e il linguaggio* in www.scicom.org/linguistica/LE_LINGUE_E_IL_LINGUAGGIO%20fabio.doc (consultato il 3 febbraio 2015).

¹⁷¹ Cfr. PEDALI, Lucrezia *Educazione interculturale*, op. cit.

straniera. Per rispondere a questo interrogativo, ho somministrato ad alcuni insegnanti italiani (raggiunti grazie al *social network* Facebook) un sondaggio¹⁷² riguardo le pratiche adottate dalla scuola nella quale insegnano per incentivare l'integrazione degli alunni stranieri. Hanno risposto al sondaggio, in diciotto giorni – dal 13 gennaio 2015 al 30 gennaio 2015 – cinquantuno insegnanti; il 60.8% di essi insegna in una scuola primaria, il 23.5% in una scuola secondaria di primo grado, il 9.8% in una scuola dell'infanzia ed il restante 5.9% insegna in una scuola secondaria di secondo grado. Per quanto riguarda la provenienza geografica, la maggior parte di coloro che hanno risposto al sondaggio provengono dal sud Italia – il 29.4% invece viene dal nord Italia ed il 9.8% dall'Italia centrale – ed in 35 affermano che, nella classe in cui insegnano, sono presenti uno o più alunni di origine straniera (un intervistato afferma che nella sua classe gli alunni di origine straniera sono oltre la metà di tutti gli alunni della classe). Per quanto riguarda l'accoglienza – il primo impatto che il nuovo alunno ha con la realtà scolastica, oltre che il primo passo verso la sua integrazione nella classe – gli insegnanti hanno affermato che la scuola nella quale insegnano adotta pratiche volte ad accogliere nel miglior modo il nuovo alunno, che spesso coinvolgono non solo lui, ma anche il resto della classe, come laboratori di lettura o teatrali, oppure momenti di gioco per i più piccoli. Accanto a tali pratiche, viene data grande importanza all'apprendimento della lingua italiana, altro mezzo che influenza pesantemente sulla buona riuscita del processo di integrazione: alla domanda su quali siano, in particolare, le pratiche messe in atto dagli insegnanti, un terzo di loro ha elencato, fra le altre, proprio la predisposizione di corsi di italiano L2 (lingua seconda). Oltre la metà degli intervistati, inoltre, ha affermato che sono previsti anche interventi da parte di mediatori linguistici o forme di comunicazione in più lingue per facilitare la partecipazione anche delle famiglie degli alunni di origine straniera alla vita scolastica. L'unica nota negativa che emerge dalle risposte al sondaggio, riguarda gli episodi di discriminazione legati alla provenienza e/o alla cultura di bambini e bambine di origine straniera: il 35.3% delle risposte segnala che tali episodi, anche se non spesso, si sono verificati; nonostante ciò, gli insegnanti intervistati si sono detti propensi a

¹⁷² Il sondaggio era disponibile *on line* al link www.survevio.com/survey/d/W3O7M5K1F7W4Z9C9G

prendere sul serio tali episodi, oltre ad aver affermato che la scuola nella quale insegnano è stata – o sarebbe – in grado di far fronte a tali episodi e di organizzare momenti di riflessione fra gli alunni e con gli insegnanti. Infine, per quanto riguarda l’adattamento dell’offerta formativa (programmi didattici, attività extracurricolari, ecc) alla composizione “multiculturale” delle classi italiane, nonostante il 74.5% degli intervistati abbia dichiarato di ritenerlo necessario, meno del 10% ha affermato che i *curricula* disciplinari sono stati modificati nella prospettiva di un approccio interculturale all’educazione per tutte le materie ed in tutte le classi della scuola nella quale insegnano, mentre quasi il 57% ha affermato che ciò è avvenuto, ma non da parte di tutti gli insegnanti oppure non per tutte le materie.

3.5 Osservazioni conclusive

La scuola italiana, quindi, è una scuola che adotta, per la maggior parte, un approccio interculturale nel momento in cui si trova di fronte a situazioni che richiedono un’apertura ad alunni di origine straniera ai quali deve garantire il loro fondamentale diritto all’istruzione. I singoli istituti sono in grado di fronteggiare le esigenze che derivano dalla presenza di alunni di origine straniera, sia a livello burocratico che a livello “umano” e relazionale. Tuttavia, le misure applicate sono per lo più a discrezione dei singoli istituti, poiché sul piano legislativo, a livello nazionale, manca una normativa che uniformi l’applicazione di tali misure, evitando così disuguaglianze e/o disparità. Basti pensare che, per dirla con le parole di Michele Della Morte, la circolare ministeriale “è stata per anni lo strumento prescelto per dare attuazione alle disposizioni costituzionali in materia scolastica”¹⁷³; queste disposizioni riguardano la non discriminazione, il diritto all’istruzione e l’approccio interculturale all’educazione, tutti aspetti caratteristici di una completa integrazione dell’alunno di origine straniera nell’istituzione scolastica, oltre che di un primo approccio favorevole all’integrazione nella società.

¹⁷³ DELLA MORTE, Michele *Profili del divieto di discriminazione nell’ambito della scuola* in CALVIERI, Carlo (a cura di) *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Perugia del 18 marzo 2005*, Torino, Giappichelli, 2006, pag. 210.

Dunque, un miglioramento è possibile e si deve cercare di metterlo in atto nel sistema scolastico italiano a livello nazionale, quando si tratta di integrazione degli studenti stranieri. In questo modo, da un lato, un alunno di origine straniera sarà bene accolto e gli verrà garantita un'istruzione di qualità, così come stabilito dall'art. 29 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in qualsiasi scuola d'Italia; dall'altro, gli stessi istituti potranno contare su una "guida" utile che indichi le misure basilari da adottare per evitare un approccio sbagliato con gli alunni di origine straniera.

Conclusioni

*“C’è un solo modo per svelare l’anima di chi governa una comunità:
osservare come tratta i bambini e gli insegnanti”*

Nelson Mandela

Il tema di questo elaborato è particolarmente cruciale e delicato al tempo stesso. Infatti, da un lato, risulta necessario adeguare l’offerta formativa, quindi anche i percorsi educativi, al cambiamento apportato dai flussi migratori alle comunità statali dei Paesi di accoglienza; dall’altro, però, le soluzioni non sono facili e immediate, oltre al fatto che queste, spesso, possono avere come risultato anche una forma di discriminazione, diretta o indiretta. Se poi si tiene in conto che si ha a che fare con dei minori, è evidente che l’approccio alla materia vada ammorbidito, considerando quindi il minore straniero sempre più “minorenne” (con tutte le implicazioni riguardanti la particolare tutela di cui necessita un soggetto minore d’età) e sempre meno “straniero” (mettendo quindi da parte, il più possibile, la visione degli stranieri, minori compresi, come soggetti da tutelare meno rispetto ai propri cittadini o addirittura come individui “indesiderati”).

Si è detto che la tutela dei diritti umani è uno dei compiti principali affidato agli Stati dal diritto internazionale; questi sono chiamati, infatti, ad assicurare agli individui sottoposti alla loro giurisdizione tutti i diritti che spettano loro, senza alcuna distinzione o forma di discriminazione. Questa affermazione, però, mette in luce alcuni dubbi; fra questi, ai fini della nostra analisi, era necessario stabilire chi sono gli individui che sono sottoposti alla giurisdizione di uno Stato e, precisamente, se gli stranieri possano essere annoverati fra tali individui¹⁷⁴. La risposta non poteva che essere affermativa, soprattutto se si tratta di individui minori di età: nel corso dell’analisi è stato dimostrato, infatti, che gli Stati sono obbligati a garantire per i

¹⁷⁴ Per un approfondimento sulla questione, cfr. Commissione Internazionale di Giuristi *L’immigrazione e la normativa internazionale dei diritti umani*, op. cit.; BONETTI, Paolo *Diritti fondamentali degli stranieri* in www.altodiritto.unifi.it/frontier/prassi/bonetti.htm (consultato il 13 febbraio 2015); ALPA, Guido *Immigrazione e Diritti Umani nel Mediterraneo: le sfide dell’avvocatura* in www.altalex.com/index.php?idnot=64369#_ftnref33 (consultato il 13 febbraio 2015); BIONDI DAL MONTE, Francesca *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona* in www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/DalMonteDEF.pdf (consultato il 13 febbraio 2015).

minori stranieri tutti i diritti di cui godono i cittadini loro coetanei, sia perché si tratta di soggetti “deboli” e quindi bisognosi di maggiore tutela, sia perché il godimento dei diritti umani fondamentali prescinde dal possesso della cittadinanza e deve perciò essere assicurato dallo Stato senza alcuna distinzione. Questo vale soprattutto per alcuni diritti che potrebbero essere considerati “primari”, e fra questi diritti trova un posto importante il diritto all’istruzione.

Un altro problema che però si pone di fronte alla questione dei diritti sociali (fra cui quello all’istruzione) che lo Stato deve garantire anche agli stranieri, è la questione dei costi di tali diritti. Garantire prestazioni sociali quali la sanità o la scuola, infatti, comporta dei costi più o meno elevati per gli Stati¹⁷⁵: vista la grave crisi economica e finanziaria degli ultimi anni, quindi, il legislatore nazionale (non solo in Italia) si è mostrato “sempre più interessato al contenimento della spesa pubblica che alla tutela dei diritti sociali”¹⁷⁶. A ciò si deve poi aggiungere la restrizione degli ambiti del *welfare* destinato agli immigrati; ciò denota un approccio alle questioni dell’integrazione e dell’inclusione sociale motivato più dalla paura e da necessità di contenimento del fenomeno, che da “spirito di accoglienza, determinando nel complesso una “precarizzazione” della condizione giuridica dell’immigrato. Tale condizione precaria è stata amplificata a sua volta dalla crisi economica, che tende dunque a penalizzare maggiormente la forza lavoro immigrata rispetto a quella nazionale e che, in questo modo, finisce per diminuire ulteriormente i diritti sociali riconosciuti a queste persone, dal momento che senza un lavoro, spesso, l’immigrato straniero è costretto a lasciare il Paese oppure assume lo *status* di irregolare¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Cfr. in particolare BASCHERINI, Gianluca *Immigrazione e diritti fondamentali. L’esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, Jovene, 2007, in particolare pp. 282-309; BASCHERINI, Gianluca e CIERVO, Antonello *L’integrazione difficile: il diritto alla salute e all’istruzione degli stranieri nella crisi del welfare state in NANIA*, Roberto (a cura di) *L’evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali: saggi e casi di studio*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 343-397; SPINELLI, Elena *Welfare e immigrazione: i diritti di accesso e fruibilità dei servizi sociali e socio-sanitari. Alcuni nodi critici* in [www.associazionetolba.org/socialspread/images/materialeinformativo/Spinelli/Welfare%20e%20im migrazione_revMA.doc](http://www.associazionetolba.org/socialspread/images/materialeinformativo/Spinelli/Welfare%20e%20immigrazione_revMA.doc) (consultato il 13 febbraio 2015); RANDAZZO, Alberto *La salute degli stranieri irregolari: un diritto fondamentale “dimezzato”?* in www.giurcost.org/studi/randazzo3.pdf (consultato il 13 febbraio 2015).

¹⁷⁶ BASCHERINI, Gianluca *Immigrazione e diritti fondamentali*, op. cit., p. 305.

¹⁷⁷ Sugli effetti della crisi economica sul lavoro immigrato si veda BONIFAZI, Corrado e MARINI, Cristiano *Il lavoro degli stranieri in tempo di crisi*, in www.lavoce.info/articoli/pagina1002301.html (consultato il 13 febbraio 2015).

Un altro ostacolo alla piena realizzazione dei diritti umani, in particolare dei diritti sociali, per gli immigrati, in realtà legato anch'esso, in un certo senso, alla crisi economica che dal 2008 gli Stati, soprattutto quelli occidentali, devono fronteggiare, è un crescente sentimento di razzismo e xenofobia nei loro confronti. Dal momento che, come già si è detto, le prestazioni a carattere sociale hanno un costo per gli Stati, spesso i cittadini avvertono come una minaccia il fatto che gli stranieri possano beneficiare di tali prestazioni a loro discapito¹⁷⁸. Ciò porta ad un aumento degli episodi di razzismo e violenza, per lo più verbale, ai danni degli stranieri, episodi che spesso non vengono condannati dalle istituzioni ma che, al contrario sono giustificati ed a loro volta fomentati da partiti estremisti, i quali dipingono l'immigrazione come “un problema o una minaccia alla coesione sociale”¹⁷⁹. Ad aggravare la situazione, spesso, vi è la tendenza dei *leader* di questi partiti a far circolare notizie false, che il più delle volte riguardano fantomatiche preferenze a favore degli immigrati e quindi a discapito degli italiani nell'erogazione di servizi di assistenza (case popolari, buoni pasto o buoni istruzione, ecc). Questo atteggiamento in primo luogo scoraggia gli immigrati, che devono affrontare sempre più ostacoli – non solo “reali”, ma anche psicologici – per vedersi garantiti i propri diritti; in secondo luogo alimenta la tensione sociale, già aggravata dalla crisi economica, terreno fertile per l'avvento di partiti estremisti o comunque di politiche che hanno l'intento più o meno velato di escludere dal *welfare* gli stranieri.

Infine, anche le politiche sull'immigrazione sempre più incentrate su misure limitative di essa, ed in particolare sulla repressione dell'immigrazione illegale, piuttosto che sulla previsione di garanzie per gli immigrati, distolgono l'attenzione dal compito principale dello Stato nei confronti degli stranieri, che è quello di tutelare i loro diritti senza alcuna discriminazione. La soluzione più auspicabile sarebbe quella di rivedere la concezione stessa dell'immigrazione quale opportunità di crescita e non

¹⁷⁸ Sulla questione si è espresso, nel 2010, anche lo *Special Rapporteur* per le forme contemporanee di razzismo, discriminazioni razziale, xenofobia e altre forme di intolleranza, Githu Muigai, in occasione della presentazione di due rapporti all'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Cfr. www.unric.org/it/attualita/27101-onu-razzismo-affigge-la-societa (consultato il 14 febbraio 2015).

¹⁷⁹ Cfr. il discorso dello *Special Rapporteur*, MUIGAI, Githu, di cui sono stati riportati alcuni estratti nell'articolo “*Racism plagues every society – UN expert*” dell'1 novembre 2010 al link www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=36633&Cr=racism&Cr1#.VN8-s-ZfaSo (consultato il 14 febbraio 2014).

come un problema da risolvere. In quest'ottica, potrebbe venir meno lo stretto legame esistente fra titolarità dei diritti e cittadinanza, slegando del tutto l'effettiva tutela dei primi dal possesso della seconda; tuttavia, prima di riuscire a realizzare questo importante e difficile obiettivo, possono essere intraprese alcune misure più "semplici", che assicurino comunque una maggiore effettività della tutela dei diritti umani, fra cui il fondamentale diritto all'istruzione, in particolare per i minori. Rispetto al quadro di tutela dei diritti dei minori stranieri, emerge infatti una discrasia tra la titolarità dei diritti e l'effettivo godimento nell'esercizio degli stessi. La connessione esistente, sul piano dell'effettività, tra titolarità del diritto, concretezza del servizio prestato e accesso allo stesso, in cui è centrale soprattutto il profilo dell'"informazione", è ancora più forte quando riferita ai soggetti deboli, quali i minori stranieri, che hanno maggiori resistenze nel rivolgersi a soggetti pubblici¹⁸⁰.

Ancora una volta, dunque, è necessario sottolineare come tutte le difficoltà nella realizzazione dei propri diritti siano maggiori nel momento in cui a doverle fronteggiare sono dei minori. Il consolidarsi di comportamenti discriminatori nei confronti degli stranieri, infatti, favorisce l'esclusione di questi dalla società, a maggior ragione se si considerano i minori di origine straniera, i quali spesso vedono compromesso il loro benessere in ambiti importanti come quello dell'educazione e quello della sanità, nonché quello delle future opportunità professionali. È stato detto, nel Capitolo 1 di questo elaborato, che per poter risolvere questo problema ed assicurare a tutti i minori stranieri l'effettività dei loro diritti – in particolare del diritto all'istruzione – bisogna considerare di volta in volta le specificità legate allo *status* giuridico del minore in questione e stabilire, di conseguenza, quali sono le giuste misure da intraprendere, affinché siano abbattute tutte le barriere che, di fatto, impediscono al minore straniero di godere dei propri diritti e costituiscono, quindi, una forma di discriminazione nei suoi confronti. Ad esempio, mentre per il minore straniero, che si trova in Italia perché arrivato con i propri genitori, la scuola dovrà puntare anzitutto sull'accoglienza e sull'insegnamento della lingua italiana, per il minore straniero nato in Italia tali esigenze quasi sempre non sussistono, ma anzi è necessario evitare dei trattamenti differenziati (ad esempio per quanto riguarda i

¹⁸⁰ Cfr. PATRONI GRIFFI, Andrea *Lineamenti della tutela costituzionale dei minori stranieri* in PISILLO MAZZESCHI, Riccardo, PUSTORINO, Pietro e VIVIANI, Alessandra (a cura di) *Diritti umani degli immigrati*, op. cit., pp. 267-270.

programmi didattici) rispetto ai suoi coetanei italiani, poiché spesso si tratta di misure inutili o addirittura dannose per l'autostima del minore. Nel caso, invece, del minore straniero non accompagnato o del minore "irregolare"¹⁸¹, le misure più urgenti riguardano l'informazione, ovvero bisogna far presente al minore che egli ha il diritto di essere istruito, al di là della sua situazione migratoria o del suo *status* giuridico.

Le condizioni di vita dei minori stranieri, al pari del resto della popolazione straniera presente in Italia, sono profondamente influenzate dalle politiche sull'immigrazione, come già detto sopra. La contraddizione tra le politiche di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza, e quelle di controllo dell'immigrazione, che si innesca a livello istituzionale mediante un mancato riconoscimento di alcuni diritti umani, ha ricadute più evidenti a livello dell'implementazione delle politiche di protezione del minore e soprattutto nell'effettivo godimento e fruibilità di tali diritti da parte dei minori stranieri. In altre parole, al minore straniero non viene negato tanto il diritto, che è sancito dalla legge, ma piuttosto la politica di immigrazione può alzare sia i livelli di accesso ai diritti sanciti (agendo, ad esempio, sui requisiti di ammissione alla scuola), sia i meccanismi di erogazione dei benefici connessi a questi diritti (ad esempio, gli stranieri potrebbero essere esclusi da prestazioni a carattere sociale come l'erogazione di borse di studio, buoni mensa, ecc.). In questo modo, le politiche di immigrazione possono rendere più difficile l'accesso e la fruibilità di questi diritti da parte del minore e della sua famiglia. Questa situazione può favorire l'innesto di percorsi di ingresso nelle aree dell'irregolarità e il coinvolgimento in attività illegali. Si vede, dunque, come la continua produzione di norme nel campo di politiche di ingresso e di soggiorno possa produrre delle situazioni paradossali che portano alla limitazione dei diritti del minore, anche quando i provvedimenti delle politiche di immigrazione sono pensati per figure sociali completamente differenti dai minori stranieri, ossia per gli immigrati adulti.

In linea di principio, l'adeguata considerazione e conseguente attuazione del superiore interesse del minore dovrebbe guidare tutte le decisioni che coinvolgono,

¹⁸¹ Si è già visto come, in realtà, i minori non possano mai trovarsi in situazione irregolare, dal momento che, per la loro condizione di debolezza, hanno diritto ad un permesso di soggiorno per minore età anche qualora i genitori siano immigrati irregolari. Cfr. ROZZI, Elena *Il diritto dei minori stranieri privi di permesso di soggiorno all'istruzione*, op. cit. e, *infra*, pagg. 39 e ss.

direttamente o indirettamente, i minori in ogni fase delle procedure che riguardano il fenomeno migratorio. Solo sganciando la condizione giuridica del minore straniero da quella dell'adulto, e tenendo conto delle peculiarità della condizione migratoria e soggettiva in cui egli si trova, si può dare piena attuazione ai diritti affermati a livello internazionale e costituzionale, garantendo al minore una protezione non legata alla cittadinanza, ma concepita come un diritto primario che da essa prescinde e che crea obblighi per lo Stato nel cui territorio il minore si trova. Perciò, seppure con modalità differenti in base allo *status* giuridico del minore, l'obiettivo rimane sempre quello di adottare nuovi strumenti normativi che siano realmente in grado di garantire ai minori stranieri i loro diritti, tenendo conto anzitutto del fatto che sono soggetti “deboli”, sia perché stranieri, sia perché minori.

Fra le questioni principali a cui questo elaborato deve rispondere, una è quale sia la giusta soluzione per garantire il diritto all'istruzione ai minori stranieri. Si è detto, anzitutto, che i minori stranieri sono tutti titolari del diritto all'istruzione, e di conseguenza questo deve essere garantito loro senza alcuna discriminazione, seguendo anche quanto stabilito dalla Corte EDU nei casi analizzati nel secondo capitolo. Dunque, il diritto all'istruzione va garantito a tutti i minori di origine straniera, anche qualora la loro situazione migratoria – o, per meglio dire, quella dei loro genitori – non dovesse essere regolare¹⁸², così come stabilito nel nostro ordinamento dall'art. 6, co. 2 T. U. imm., il quale esclude appunto l'obbligo di esibire il permesso di soggiorno per l'iscrizione a scuola dei minori. Un problema che potrebbe però sorgere riguarda il rischio di ritardare il processo educativo e formativo, o di abbassarne gli obiettivi minimi; le soluzioni proposte spesso sono di tre tipi, ossia istituire classi separate e “propedeutiche” per l'inserimento dei minori stranieri nelle classi ordinarie, subordinare l'iscrizione a scuola di questi minori al superamento di un *test* sulla conoscenza della lingua italiana oppure prevedere dei percorsi formativi separati per i minori di origine straniera. Ognuna di queste soluzioni, in realtà, è stata sottoposta al giudizio della Corte EDU, la quale ne ha decretato l'incompatibilità con il diritto all'istruzione nel combinato disposto con il divieto di discriminazione¹⁸³. Tuttavia, si potrebbero applicare tutte allo stesso tempo, secondo modalità che

¹⁸² Cfr. caso *Timichev c. Russia*.

¹⁸³ Cfr. casi *Sampanis e altri c. Grecia, Oršuš e altri c. Croazia e D. H. e altri c. Repubblica ceca*.

eviterebbero di mettere in atto forme di discriminazione. Ad esempio, possono essere previsti specifici *test* e prove di valutazione volte a valutare le conoscenze che il minore straniero già possiede – la Corte EDU, infatti, non ha escluso, in linea generale, la possibilità per le autorità statali di adottare misure specifiche per far fronte alle difficoltà linguistiche dei minori nell’ambito delle scuole primarie; tuttavia, il mancato superamento di queste prove non può condizionare l’accesso alla scuola da parte del minore, piuttosto si potrebbe prevedere l’istituzione di corsi di recupero per l’apprendimento della lingua italiana, tenendo presente però che la Corte EDU può sindacare anche sulla congruità dei *test* somministrati a livello nazionale¹⁸⁴. Per quanto riguarda l’istituzione di classi separate per i minori di origine straniera, questa misura difficilmente può risultare compatibile con il divieto di discriminazione: qualsiasi diversificazione del trattamento scolastico fondato sull’appartenenza nazionale o etnica dello studente rischia inevitabilmente di tradursi in una forma di discriminazione (anche soltanto indiretta) contraria agli obblighi internazionali che tutelano il diritto all’istruzione. Pertanto, questa misura andrebbe intrapresa, ad esempio, in orario extrascolastico, prevedendo corsi di “recupero” che permettano agli alunni di origine straniera di “mettersi in pari” con i loro coetanei per colmare quanto prima possibile il divario fra loro. Infine, per quanto riguarda la previsione di percorsi formativi separati per i soli minori di origine straniera, questa misura può rivelarsi addirittura deleteria: spesso, infatti, si rischia di vedere questi programmi come strumento per portare avanti una sorta di “alfabetizzazione culturale”, prevedendo, ad esempio, oltre a “progetti interculturali” anche l’educazione alla legalità ed alla cittadinanza. Va detto che la soluzione consistente nella creazione di percorsi formativi separati per i soli minori stranieri non sembra, in realtà, idonea da sola a garantire un modello sostenibile di inclusione sociale, il quale deve essere fondato sui principi del pluralismo, del dialogo interculturale e della convivenza pacifica. Al contrario, questa misura rischia di costituire l’anticamera per un’accentuazione delle incomprensioni e per un’intensificazione delle tensioni sociali, le quali sono il terreno ideale per il diffondersi di sentimenti xenofobi o razzisti nei confronti dei gruppi minoritari e quindi più vulnerabili. Di conseguenza, prevedere programmi formativi che prendano in considerazione un approccio interculturale può rivelarsi una buona

¹⁸⁴ Cfr. caso *D. H. e altri c. Repubblica Ceca*, parr. 199-201.

misura – ed in realtà chi scrive la ritiene una misura indispensabile – solo se questa offerta formativa sia rivolta a tutti gli alunni, stranieri e non. In conclusione, garantire il diritto all’istruzione ai minori di origine straniera senza alcuna forma di discriminazione è un compito che gli Stati possono, e devono, portare avanti: d’altra parte, gli strumenti a loro disposizione sono molteplici, come anche le vie percorribili. È importante, però, che chi è chiamato a scegliere fra queste alternative tenga sempre presente, da un lato, che tutti i bambini sono uguali, in quanto tutti titolari degli stessi diritti; dall’altro, però, ogni bambino è “portatore sano di differenze”, in particolare il minore straniero, e queste differenze vanno valorizzate anziché annullate, affinché si possano porre le basi per la futura realizzazione di una società realmente multiculturale.

Per quanto riguarda, più in particolare, l’Italia, va detto che uno dei principali ostacoli alla realizzazione di un sistema scolastico davvero interculturale, cioè che sia realmente capace di garantire il diritto all’istruzione ai minori stranieri senza discriminazioni, è la mancanza di un piano sistematico e valido a livello nazionale per la realizzazione di questo obiettivo. Più precisamente, manca ancora una strategia organica per lo sviluppo del sistema scolastico, la riqualificazione e l’aggiornamento del suo personale, l’adattamento dei *curricola* formativi ed il miglioramento delle strutture, nonostante vi sia la sempre più profonda e radicata consapevolezza che l’elevata presenza, nelle classi e nelle scuole italiane, di alunni di origine straniera impone il superamento di modelli e tecniche educative “tradizionali”, a favore di metodologie innovative, adeguate alle nuove e diverse esigenze. È chiaro che questo compito non può rimanere affidato alle scelte delle varie amministrazioni locali o, addirittura, delle singole scuole o dei singoli insegnanti, per quanto possano essere scelte valide, sagge e razionali.

La materia dell’integrazione degli alunni di origine straniera resta comunque ancora regolata dalle circolari ministeriali, l’ultima delle quali risale a febbraio 2014¹⁸⁵, invece di trovare spazio nella legislazione ordinaria. Nella circolare, emanata il 19

¹⁸⁵ Cfr. MIUR *Linee guida per l’accoglienza e l’integrazione degli alunni stranieri* in www.istruzione.it/allegati/2014/linee_guida_integrazione_alunni_stranieri.pdf (consultato il 17 febbraio 2015).

febbraio 2014 attraverso la nota 4233¹⁸⁶, viene offerta un'importante rassegna di indicazioni e di soluzioni didattiche valide per l'inclusione degli alunni stranieri; nel suo complesso il documento costituisce un nuovo punto di riferimento per l'azione delle scuole e si inserisce nell'alveo dei provvedimenti che, in questi anni, hanno sottolineato la particolare attenzione programmatica verso le pratiche inclusive del sistema scolastico italiano. La revisione delle precedenti "Linee guida" del 2006¹⁸⁷ si è resa necessaria soprattutto perché il fenomeno dell'immigrazione ha assunto una diversa configurazione: in particolare, si registra un forte aumento degli alunni con cittadinanza non italiana, ma nati in Italia, mentre si riduce il numero dei neo arrivati. Di conseguenza, si è avuto uno sviluppo della scolarizzazione nel secondo ciclo, con un consistente aumento di studenti stranieri iscritti nella scuola secondaria di secondo grado. Proprio a proposito di questo aumento del numero di iscrizioni degli alunni stranieri nelle scuole superiori di secondo grado, le nuove "Linee guida" forniscono indicazioni volte ad evitare fenomeni di "segregazione formativa" che si manifestano, ad esempio, con la concentrazione degli alunni stranieri nei percorsi di formazione professionale (come già evidenziato nel secondo capitolo del presente elaborato). Più in generale, inoltre, sempre riguardo alla questione delle iscrizioni di alunni di origine straniera, un altro tema importante è il rispetto della quota del 30% nella formazione delle classi, già previsto dalla Circolare ministeriale n. 2/2010 – di cui si è detto anche nel Capitolo 2 – e problematico soprattutto in alcune realtà territoriali, dove la quota di alunni stranieri spesso supera di gran lunga il 30% del totale degli alunni (e dove, a questo problema, si aggiunge quello delle frequenti richieste, da parte dei genitori italiani, di spostare i propri figli da classi in cui vi siano bambini di origine straniera). Le "Linee guida" identificano alcune soluzioni nell'azione di coordinamento degli Uffici Scolastici Regionali, nella revisione dei bacini d'utenza utilizzati dalle scuole per le iscrizioni e nella opportuna modulazione delle attività di orientamento e delle modalità di accesso alle scuole dell'infanzia. Rimane centrale, però, la costruzione di una larga condivisione fra i genitori italiani e quelli stranieri, per evitare incomprensioni e scontri basati solo su una mancata, o sbagliata, informazione e

¹⁸⁶ Cfr. www.istruzione.it/allegati/2014/circolare_linee_guida_integr_alunni_stranieri.pdf (consultato il 17 febbraio 2015).

¹⁸⁷ MOIOLI, Maria *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*, 1 marzo 2006 in archivio.pubblica.istruzione.it/normativa/2006/cm24_06.shtml (consultato il 17 febbraio 2015).

conoscenza reciproca. Sulla concreta fattibilità di questi interventi si può nutrire qualche dubbio, dal momento che le scuole sono costrette a fare i conti con risorse a stento sufficienti a coprire il fabbisogno ordinario, anche a livello di disponibilità di organico, e considerato lo scarso apporto che ci si può attendere dagli enti locali, visto lo stato di difficoltà in cui versano legato alle ristrettezze economiche. Le “Linee guida” dettagliano le fasi del sostegno linguistico e sollecitano, inoltre, anche nei confronti dei genitori degli alunni stranieri, l’uso di facilitatori, come ad esempio materiali plurilinguistici, o la presenza di mediatori linguistici nei rapporti con la scuola. Ulteriori indicazioni sono fornite anche per la valutazione degli alunni stranieri, con l’affermazione dell’equivalenza rispetto a quella degli alunni italiani, e nello stesso tempo della necessità di prestare attenzione “alla cultura, alla storia e alle competenze in italiano di ciascun alunno”, adattando gli strumenti e le modalità della valutazione stessa. Non mancano, infine, richiami alla formazione dei docenti ed alla necessità che il tema dell’inserimento degli alunni stranieri sia affrontato in un’ottica di interculturalità.

Nel sondaggio sottoposto a 51 insegnanti italiani, di cui si è trattato nel terzo capitolo di questo elaborato, è stato chiesto, alla domanda n. 8, quali procedure fossero adottate nella loro scuola volte all’integrazione degli alunni di origine straniera. Dalle risposte, è risultato che le scuole italiane puntano molto su protocolli di accoglienza ed insegnamento della lingua italiana come “lingua seconda”, oltre che sul sostegno di un mediatore culturale, e che si tenta il più possibile di proporre il tema della diversità culturale attraverso attività ludiche, affinché il bambino affronti il tema con la giusta “leggerezza”. Altre misure adottate prevedono il coinvolgimento dei genitori degli alunni di origine straniera, con i quali la scuola deve mantenere un dialogo costante e proficuo, affinché anche essi siano coinvolti nel nuovo processo non solo formativo, ma anche educativo e di crescita, che il minore si appresta ad affrontare. Infine, alcuni insegnanti hanno indicato fra le misure messe in atto anche l’adozione di programmi formativi interculturali, volti per lo più alla conoscenza reciproca.

Risulta dunque dal sondaggio che la gran parte delle scuole italiane è in linea non solo con quanto indicato dal ministero nelle “Linee guida” di febbraio 2014, ma anche con quanto sostenuto dalle teorie su come ottenere una piena inclusione degli alunni

stranieri, le quali sono state analizzate nel precedente capitolo. Tuttavia, bisogna sottolineare anche che, alla domanda su quali siano le procedure volte all'integrazione degli alunni stranieri, su 51 insegnanti 17 di essi non hanno risposto. Il timore di chi scrive è che tali misure non siano affatto previste nelle scuole in cui questi insegnanti lavorano, e che, nel caso dovessero iscriversi degli alunni di origine straniera, le suddette scuole non sarebbero in grado di soddisfare le diverse esigenze di integrazione di questi alunni. Soprattutto per questo motivo, è più utile che mai che la materia dell'integrazione scolastica degli alunni con cittadinanza non italiana sia regolata a livello nazionale ed in maniera uniforme, con la previsione di misure *standard* che tutte le scuole dovrebbero essere in grado di applicare, e non previste semplicemente da circolari ministeriali, emanate a distanza di diversi anni l'una dall'altra.

Un passo in avanti in questo senso potrebbe essere compiuto con la cosiddetta riforma della “Buona Scuola”, la quale nella fase di “consultazione pubblica”¹⁸⁸ ha ricevuto il contributo di insegnanti, associazioni legate al mondo della scuola ed altri attori del processo educativo, i quali hanno espresso i loro pareri anche nel campo dell'integrazione e dell'inclusione di tutti gli alunni, fra cui quelli di origine straniera¹⁸⁹. Da quanto si può desumere fino ad ora, sembra che la riforma del sistema scolastico voglia perseguire l'obiettivo dell'inclusione degli alunni stranieri attraverso cinque strumenti¹⁹⁰:

- la formazione specifica degli insegnanti di italiano L2 e degli insegnanti in generale sulle tematiche dell'intercultura;
- nuove attenzioni didattiche e dispositivi mirati costanti nel tempo e “strutturali” per gli studenti neo arrivati e per i nati in Italia;
- una valutazione coerente ed equa sulla base degli indicatori dell'italiano L2;
- l'apertura e la sinergia con gli enti del terzo settore presenti sul territorio per sviluppare progetti e attività interculturali;
- il riconoscimento e la valorizzazione del plurilinguismo.

¹⁸⁸ Cfr. labuonascuola.gov.it (consultato il 17 febbraio 2015).

¹⁸⁹ Cfr. labuonascuola.gov.it/costruiamo-insieme/inclusione-e-integrazione (consultato il 17 febbraio 2015) e labuonascuola.gov.it/area/m/5803 (consultato il 17 febbraio 2015).

¹⁹⁰ Cfr. labuonascuola.gov.it/area/m/9282 (consultato il 17 febbraio 2015).

Anche se non si parla ancora di un cambiamento dei programmi scolastici, adattandoli alla mutata composizione della società italiana, tuttavia si può notare come il concetto di interculturalità, riferito a progetti ed attività scolastiche, sia finalmente entrato a far parte del lessico scolastico. Un altro passo importante è la formazione degli insegnanti sulle tematiche dell'interculturalità: questo potrebbe rivelarsi la chiave di volta per un cambiamento in positivo della scuola italiana; tuttavia, resta da chiarire con quali risorse ed in quanto tempo sarà attuabile questo cambiamento, dal momento che le circostanze lo richiedevano già da molti anni.

In conclusione, la scuola italiana sembra si stia finalmente adeguando anche alle esigenze degli alunni di origine straniera, ma dovrebbe farlo adottando quell'approccio interculturale che, da un lato, facilita l'integrazione scolastica di questi alunni, dall'altro, si è rivelato come l'unico modo per garantire loro il diritto all'istruzione, senza che subiscano alcuna forma di discriminazione. Un primo passo, forse il più importante, potrebbe essere compiuto con una riforma del sistema scolastico; tuttavia, si può dire che ha avuto inizio il lungo cammino verso una piena integrazione sociale dei minori di origine straniera, affinché essi possano costruire, assieme ai loro coetanei italiani, il futuro del nostro Paese, un futuro in cui nessun individuo si veda limitati i propri diritti solo perché non è un cittadino. D'altro canto, come recitava un Capo Indiano d'America, “*questa terra non l'abbiamo ereditata dai nostri genitori, ma l'abbiamo presa in prestito dai nostri figli*”.

“[...] Dopo tante lotte, divisioni e sopraffazioni un giorno ‘Io’ si rese conto che la storia del progresso e dello sviluppo dell'uomo passava non tanto dall'eliminazione dell'‘altro’ ma piuttosto dal RICONOSCERE-VALORIZZARE-PROMUOVERE la sua differenza.

Solo a questo punto cominciò a pensare che bisognava cambiare rotta, che c'era tutto un nuovo cammino da fare assieme all'‘altro’. Ed i ‘passi storici’ che rimanevano ancora da fare erano molti. Limitarsi semplicemente a tollerare la presenza dell'altro non bastava più, occorreva passare: dalla tolleranza all'uguaglianza; da un'uguaglianza omologante a un'uguaglianza nella differenza; dall'accoglienza dell'altro all'accoglienza di tutte le ‘differenze’ e alla capacità di stare assieme ciascuno con le proprie differenze, nel dialogo; dalla differenza riconosciuta e accettata come ‘ricchezza’ alla capacità di progettare assieme un cammino per il bene comune; da un progetto in funzione di un ‘noi’ ad un progetto in funzione di sempre nuovi ‘altri’.”

Vittorio Pieroni, *Non solo noi*

Appendice I

Intervista a Valentina Zerini¹⁹¹

Il 23 febbraio ho incontrato Valentina Zerini, per poterle rivolgere alcune domande sul programma di UNICEF Italia “Scuola Amica”, precisamente su come è nato, quali sono i punti salienti e quali i punti critici, e soprattutto su quale sia il futuro di questo programma che ormai va avanti da sei anni e raccoglie adesioni da un numero sempre maggiore di scuole.

D. Dottoressa Zerini, qual è il suo ruolo nel programma “Verso una scuola amica dei bambini e dei ragazzi”?

R. Anzitutto, diamoci del tu e chiamami pure Valentina. Io non ho un ruolo, piuttosto il mio è un contributo ad un lavoro di gruppo, ed è in questo modo che lavora UNICEF Italia.

D. Capisco. E come nasce in Italia “Verso una scuola amica dei bambini e dei ragazzi”?

R. Il programma “Verso una scuola amica dei bambini e dei ragazzi” nasce ormai 10 anni fa, come terreno di sperimentazione, in Italia, di una importantissima esperienza internazionale, e che è matrice, come in ogni programma di UNICEF Italia, del nostro lavoro a livello nazionale. Nasce a partire dall'unificarsi dell'orizzonte di lavoro di UNICEF, perché quando il 20 novembre del 1989 è stata approvata dall'Assemblea delle Nazioni Unite la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, il mandato dei singoli comitati nazionali di UNICEF si è arricchito, è diventato più complesso, e certamente anche molto più impegnativo, sul terreno del nostro lavoro dentro i confini nazionali.

D. In che senso?

R. la Convenzione è lo strumento di lavoro di UNICEF a livello internazionale, è il documento che legittima il nostro mandato ad agire per la tutela dei diritti dei bambini

¹⁹¹ Valentina Zerini è una dipendente del Comitato italiano per l'UNICEF. Da quindici anni ha specifiche responsabilità all'interno del programma “Verso una scuola amica dei bambini e dei ragazzi”.

e dei ragazzi, ed è, in qualche modo, un faro che orienta ad ogni livello, in ogni realtà, la nostra azione.

D. Questo cosa comporta?

R. Anzitutto, la Convenzione ha imposto ad UNICEF di lavorare a 360° sulla tutela dei diritti dei bambini e dei ragazzi, e quindi di cominciare un lavoro capillare di diffusione dell'informazione sul territorio nazionale e di pressione sui governi nazionali dei Paesi industrializzati, non solo per accrescere la consapevolezza e l'impegno concreto in favore dei diritti dei bambini e degli adolescenti di altrove, ma anche l'attenzione e l'impegno concreti per i diritti dei bambini e degli adolescenti in ciascuna realtà nazionale. UNICEF Italia lavora da 40 anni con le scuole in tutta Italia, ma la Convenzione ha offerto una prospettiva di lavoro diversa, in cui venissero integrati, da una parte, l'impegno e l'azione di solidarietà a favore dei bambini e dei ragazzi per cui noi raccogliamo fondi; dall'altra parte, l'attenzione e il monitoraggio all'effettività dei diritti dei bambini e dei ragazzi in Italia. Ovviamente, questo ha aperto scenari di grande importanza – pensiamo solamente alla questione dei bambini, delle bambini e degli adolescenti migranti, o alla questione di chi nasce in Italia da genitori non italiani, ma, di fatto, cresce nelle nostre scuole, nelle strade delle nostre città e quindi in nessun modo è diverso dai bambini cittadini italiani, né può esserlo, come ci dice la Convenzione – la scuola si è presentata sin dall'inizio come il luogo privilegiato in cui poter svolgere un lavoro di promozione reale dei diritti. Ovviamente, UNICEF lavora in una prospettiva che è organica e sistemica, per cui i nostri interlocutori sono anche gli ospedali, o le amministrazioni locali, ma nella scuola i bambini crescono, ricevono una parte fondamentale della loro educazione e non solo della loro istruzione. Per cui, era fondamentale che potesse essere messo a sistema il nuovo approccio che la Convenzione fornisce all'impegno nella tutela dei diritti degli under 18 con l'impegno educativo della scuola italiana. Per questo, abbiamo cominciato a lavorare – parlo al plurale perché io ho avuto il privilegio, umano e professionale, di far parte di questo gruppo – su come trasferire l'esperienza internazionale di UNICEF delle “Scuole amiche” all'interno del nostro contesto nazionale. Questo a partire, ovviamente, dalle indicazioni fornite dalla Convenzione e dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, attraverso i commenti generali e le osservazioni conclusive che ciclicamente rinvia agli Stati che hanno ratificato la

Convenzione, come l'Italia, e, ovviamente, utilizzando quanto più possibile, e soprattutto al meglio, il patrimonio di esperienze che la scuola italiana già realizzava, e realizza, per garantire l'effettività dei diritti dei bambini e dei ragazzi. La nostra esperienza con le scuole per la promozione dei diritti ha toccato, in qualche modo, le corde del MIUR, il quale ha percepito il grande potenziale, che è ovviamente coerente con il rispetto dei diritti all'istruzione e all'educazione dei bambini e dei ragazzi. Così, è nata, 6 anni fa, questa collaborazione strutturata con il MIUR, che ha preso la forma di un Progetto pilota, quindi di una sperimentazione offerta a livello nazionale a scuole di ogni ordine e grado, attraverso un Protocollo e un meccanismo di autovalutazione che apre a una costruzione di una forma diversa di consapevolezza sulle potenzialità e sui limiti delle azioni educative.

D. E in tutto questo, qual è il tuo "compito"?

R. Io sono parte di un piccolo gruppo di persone che, per UNICEF Italia, lavora alla definizione, ogni anno, della nuova proposta alle scuole. Ovviamente l'idea non è quella di una proposta che, per così dire, rovescia nella spazzatura quanto costruito prima: noi cerchiamo, ogni anno, di focalizzare lo sguardo su aspetti nuovi, o "nuove emergenze", di cui siamo consapevoli grazie ai feedback che ci arrivano dalle stesse scuole di tutta Italia, nonché dai comitati locali per l'UNICEF e dai referenti, cioè volontari che si impegnano in un lavoro capillare con le scuole del proprio territorio provinciale per far conoscere i materiali didattici e per sostenere le scuole nel loro percorso di partecipazione alla sperimentazione. Come parte di questo gruppo, contribuisco all'elaborazione, da un lato, dei contenuti teorici, dall'altro delle proposte di laboratorio e degli stimoli operativi.

D. Ho visto, infatti, che sono molteplici queste proposte e diversificate in base al grado delle varie scuole, come mai?

R. Perché, ad esempio, nella scuola dell'infanzia i bambini possono lavorare attraverso modalità che non sono le stesse quando si lavora con gli adolescenti; gli anni della scuola, inoltre, sono gli anni in cui più grandi sono le trasformazioni degli esseri umani in un periodo relativamente breve. Il tratto forte, che caratterizza tutte queste proposte, è l'attenzione alla dimensione dell'ascolto e la promozione della partecipazione. Noi non possiamo immaginare di lavorare per UNICEF, per la tutela

dei diritti, solo nella prospettiva degli adulti: la Convenzione è uno strumento straordinario e assolutamente innovativo proprio perché pone al centro la soggettività dei diritti; quindi, in relazione alla fascia d'età, tutti i bambini e le bambine, tutti gli adolescenti e le adolescenti possono essere soggetti attivi del loro processo di apprendimento, e comunque i sistemi educativi devono garantire spazi, tempi e relazioni fondate su ascolto e partecipazione.

D. Più in generale, dunque, qual è la tua esperienza personale nel dialogo di UNICEF con le scuole?

R. Da tanti anni, la mia è un'esperienza di formazione degli insegnanti sulla Convenzione e sulle modalità di promozione dell'ascolto e della partecipazione, di collaborazione con le istituzioni, perché esse si facciano carico delle responsabilità che conseguono da questa scelta. In questo caso, penso ad un'esperienza bellissima avuta con UNICEF e il Comune di Cortona (AR), in cui è stato creato un Osservatorio sui diritti dei bambini e dei ragazzi, che è promosso e voluto dall'amministrazione comunale e a cui partecipano tutte le realtà che sono in qualche modo coinvolte nella dimensione educativa o che hanno una responsabilità nella crescita dei bambini e degli adolescenti sul territorio comunale. Il comune lì ha compreso l'importanza della propria azione e garantisce il tessuto connettivo e l'informazione, perché ogni anno – e ormai siamo al quarto anno – possa essere viva quest'esperienza. I bambini e i ragazzi sono ascoltati e resi partecipi, hanno specifiche modalità di lavoro e tempi su certi temi, gli insegnanti hanno condiviso questo tipo di esperienza. Un altro tassello fondamentale del mio lavoro è il lavoro diretto con i bambini e con i ragazzi: è un lavoro di educazione ai diritti e si fonda non su una relazione frontale, ma sulla creazione di spazi, sospensione della valutazione, perché possa esserci realmente una libertà di espressione, ascolto e valorizzazione di tutto ciò che viene dai bambini e dai ragazzi. I bambini possono dare dei contributi straordinari sui loro bisogni e su ciò che per loro è importante, hanno bisogno soltanto di qualcuno che sappia ascoltare e rispettare la loro opinione. Ogni passaggio del nostro lavoro è improntato sul rispetto dei principi sanciti dalla Convenzione: noi non possiamo – sarebbe contraddittorio e grottesco – non porre attenzione ai processi, lavorando solo sui prodotti dell'educazione. Perciò, quando noi lavoriamo alla valutazione delle attività che le scuole hanno realizzato all'interno di questa sperimentazione [il progetto pilota

“Verso una scuola amica”, NDR], sono le modalità del lavoro che ogni giorno è stato costruito insieme ai ragazzi che noi andiamo a valutare, non i cartelloni realizzati ed appesi alla mostra di fine anno.

D. Quindi il progetto ormai va avanti da sei anni, in collaborazione con il MIUR. Volendo fare una valutazione complessiva di tutti questi anni, tenendo conto della tua esperienza, ovviamente, credi che in Italia la scuola sia davvero “amica” dei bambini e dei ragazzi? O c’è ancora tantissimo da fare?

R. Questa è una domanda complessa e difficile. Io credo che la scuola, ovunque nel mondo, sia amica dei bambini e dei ragazzi, perché è un luogo in cui, quando si è piccoli e si sta crescendo, si è protetti, tutelati, accompagnati in un percorso di costruzione della propria identità e delle proprie capacità. Ovviamente, quanto più la scuola è solida e radicata in un contesto nazionale, tanto più è amica. Quel che voglio dire è che, nei contesti di guerra o nelle situazioni di grande povertà e degrado sociale, la scuola è difficile, ed è lì che UNICEF lavora con più forza, perché lì la scuola svolge un ruolo fondamentale di argine al dolore ed alla sofferenza, alla perdita del proprio destino. In Italia la scuola è molto vicina ai bambini negli anni della scuola d’infanzia e della scuola primaria; dopo le cose si complicano, in particolare nella scuola secondaria di secondo grado, dove però di solito “i giochi sono già chiusi”, e dove è più forte il monito del Comitato ONU sui diritti dell’infanzia all’Italia, perché è troppo alta la dispersione scolastica, e questo nega di fatto il diritto all’istruzione degli adolescenti: ecco, in questo la scuola non è abbastanza amica o attenta al fatto che garantire il diritto all’educazione significa creare le condizioni affinché i ragazzi e le ragazze abbiano voglia di stare a scuola, che sentano che la scuola ha un valore affettivo, sociale e umano per ciascuno di loro. Perciò, bisogna lavorare prima; e credo che ci sia molto da fare: le stesse scuole superiori che partecipano al programma “Verso una scuola amica” sono in numero molto inferiore rispetto alle scuole dei gradi precedenti. Per questo è anche importante il lavoro di formazione degli insegnanti: perché se noi riusciamo a lavorare con chi quotidianamente ha un impegno ed una responsabilità educativa, lì possiamo agire. Tanto più noi rendiamo organico l’impegno di tutela dei diritti al funzionamento di sistema delle nostre comunità, tanto maggiore è l’efficacia; per questo il programma è così importante. Bisogna però tenere in conto che non si tratta di una prospettiva di lungo periodo della risoluzione del

problema, quanto piuttosto una prospettiva di medio periodo, sulla quale invece si può lavorare. Quindi, è stato fatto tanto, ma c'è ancora non poco da fare.

D. Da quello che però si può leggere sui siti internet tanto di UNICEF Italia quanto del MIUR, sembra quasi che manchi una valutazione complessiva, per così dire, del progetto. Mi spiego meglio: ogni scuola aderisce al programma, mette in atto un progetto, che viene valutato; alla fine della valutazione del singolo progetto e della singola scuola, viene rilasciato eventualmente l'attestato di "Scuola Amica". Non pensi che, in questo modo, manchi una visione nazionale della scuola, intesa come istituzione e non come singola scuola, che possa rendere tutta la scuola italiana "amica dei bambini e dei ragazzi"? Non credi anche tu, insomma, che manchi quello step dal locale al nazionale?

R. Anche questa è una domanda interessante. Ciò che finora è stato garantito è stato un impegno nazionale: la scelta del MIUR è stata precisa in questo senso, garantendo un impegno che va dal nazionale al locale, e quindi la capillarità dell'azione. La valutazione dei percorsi compiuti dalle singole scuole – che spesso sono istituti comprensivi o circoli didattici, e quindi realtà piuttosto significative in termini numerici, sia di insegnanti coinvolti che di bambini e ragazzi – avviene a livello locale, in una dimensione provinciale; l'eventuale riconoscimento di "Scuola Amica" non implica l'acquisizione di un titolo e quindi la fine dell'impegno, ma la continuità. Una valutazione di carattere nazionale non poteva giocarsi su una annualità di sperimentazione, al di là del fatto che il ministero riconosce l'eccezionalità di questa sperimentazione. Sono circa 1200 le scuole in Italia che hanno aderito, e ogni anno ce ne sono di nuove, quindi se bastasse un dato quantitativo sarebbe già un risultato straordinario; l'idea era che, a conclusione del sesto anno di sperimentazione, si dovesse fare una valutazione anche di tipo qualitativo e vedere come re-incamerare tutta una serie di esperienze arrivate dal livello locale, in maniera anche più organica. Per il prossimo anno, nel Protocollo attuativo, saranno inseriti tutti questi feedback, che è un po' quello che è accaduto per quest'anno scolastico per quanto riguarda il tema della violenza tra pari e del bullismo. In realtà, quindi, la valutazione è stata costante; se poi volessimo immaginare una valutazione così "potente", che arrivi nei luoghi delle decisioni politiche, posso dire che questo è il nostro più grande obiettivo, un obiettivo che UNICEF sempre persegue in tutti i Paesi, sia quelli in via di sviluppo che quelli industrializzati.

D. Ma se da questa valutazione a carattere nazionale venisse fuori che il Programma è davvero la via giusta da seguire per migliorare la vita scolastica degli alunni, ed addirittura migliorare la scuola italiana, il MIUR potrebbe pensare di “renderlo obbligatorio”, nel senso di favorire maggiormente l’adesione al programma da parte di tutte le scuole? Penso, ad esempio, ad introdurre, se non il programma, quantomeno i suoi contenuti essenziali nelle proposte formative. A livello nazionale, insomma, cosa potrebbe fare ancora il MIUR?

R. Ho difficoltà a rispondere, perché non lavorando per il ministero non riesco ad immaginare quali canali potrebbero essere percorsi. Sono certa che questo sia possibile, perché quando parliamo di contesti educativi e istituzioni che hanno la finalità di garantire l’istruzione e l’educazione di bambini e ragazzi in questo Paese, non si può più prescindere dalla dimensione dei diritti. Bisogna rendere organica la dimensione dei diritti degli under 18 al sistema scolastico ed educativo italiano. I 25 anni della Convenzione sembrano tanti, ma sono pochi per attuare dei processi di trasformazione così profonda. Noi dobbiamo immaginare che sarà un processo di medio periodo, che non dovrà interrompersi: l’avvicendarsi dei governi, anche dello stesso colore, spesso fa cadere nel dimenticatoio questioni che non possono essere relegate a margine. Al di là della dimensione etica della tutela dei diritti, che non può essere sottomessa a questioni politiche o giustificata da esse, noi dobbiamo pensarla in termini di costruzione dei nostri destini e soprattutto di chi oggi è bambino o bambina in Italia. Questo deve diventare irrinunciabile, e credo che lo sia anche per il ministero: vedremo se, dopo sei anni di collaborazione, riusciremo a fare ciò che UNICEF cerca di realizzare nel mondo, ossia mettersi ad un tavolo di contrattazione con i governi e stabilire cosa possiamo portare noi come contributo alla tutela dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza e cosa deve essere garantito dai governanti.

D. Un’ultima domanda. La tesi di laurea che sto scrivendo, come ti ho già detto, tratta di integrazione scolastica dei minori di origine straniera. Vista anche la tua esperienza, oggi la scuola italiana può avvicinarsi al modello di “scuola interculturale”, capace di accogliere tutti senza distinzioni, ma anzi valorizzando le differenze?

R. Io credo di sì, credo che in molti luoghi questo già accada. In 15 anni ho lavorato in decine di scuole diverse, in tutta la Toscana ma anche in altre regioni di Italia, con migliaia di bambini e ragazzi e centinaia di insegnanti. Ebbene, non c’è stato luogo in

cui io non abbia trovato sensibilità, attenzione e preoccupazione, a volte organica, a livello di tutta la scuola, a volte più individuale, a volte non supportata da adeguata formazione, ecc. Io credo che la scuola giochi un ruolo fondamentale perché poi non accada quello che poi è accaduto altrove, ossia che le generazioni dei giovani nati e cresciuti in un Paese poi in realtà si sentano estranei e nemici al Paese che ha accolto le loro famiglie, come nel caso francese. Lì vuol dire che qualcosa non ha funzionato.

D. Forse il modello di integrazione francese, molto “assimilazionista”?

R. Certo. Poi i bambini crescono in famiglie straniere, per cui l'attenzione deve essere enorme: il bambino diventa una sorta di cuscinetto ammortizzatore che deve assorbire gli urti e i colpi di una duplice identità, perché da un lato c'è una famiglia che ha un suo percorso ed un suo radicamento culturale e talvolta religioso, dall'altra un Paese che accoglie, in cui i bambini stanno crescendo. Altro che assimilazione, qui ci vuole un'attenzione straordinaria al rispetto delle molte identità. Se mai siamo stati di un unico colore, oggi non lo siamo più. Il mondo in cui viviamo si trasforma ad una tale velocità che i vecchi schemi culturali non funzionano più per leggere il presente. Tutti noi siamo “multicolor” in questo momento, e in particolare questi bambini. Inoltre, dal punto di vista umano, non è accettabile un modello che reprima, neghi, cancelli, assimili. Già il termine assimilare è brutto: io ti rendo simile a me, ma tu sei altro da me, fin da subito. È lo stesso atteggiamento che assumono gli adulti, che reputano i bambini “scatole vuote” da riempire con i contenuti che scelgono: questa è la prima delle forme di violenza, su cui, tra l'altro, la Convenzione ci dice di fare grande attenzione. Richiamando la Convenzione, l'art. 30 sancisce il diritto di ogni bambino, bambina e adolescente a vedere rispettata la propria identità culturale e le proprie origini: qualunque sia la storia di un bambino di sei anni in una classe della scuola primaria, noi non dobbiamo pensare che sia un “contenitore vuoto”, ma che ha un percorso complicato, non lineare, con una storia di migrazione, complesso e difficile. Su questo, ad esempio, il nostro programma suggerisce delle strategie non indifferenti: giocare l'inclusione e la costruzione dell'apprendimento su metodologie come l'apprendimento cooperativo e il coinvolgimento dei pari nei processi educativi è strategico, e lo dichiara anche in termini chiari e netti il Commento generale n. 1 del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, dedicato all'art. 29 e quindi al diritto

all'educazione, nel quale il Comitato individua delle metodologie di lavoro che possono favorire il pieno godimento dei diritti all'istruzione ed all'educazione.

Appendice II

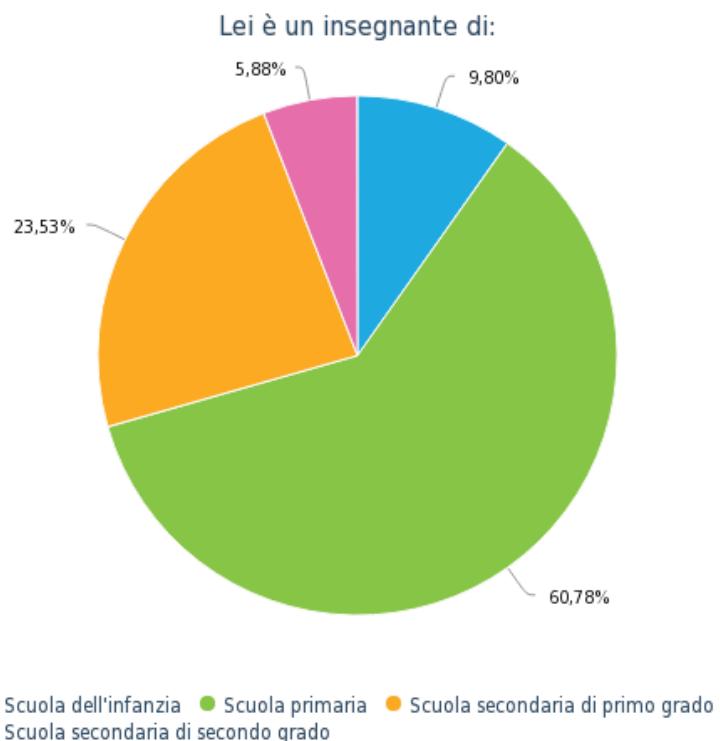
Sondaggio, rivolto agli insegnanti italiani delle scuole di ogni ordine e grado, sulle misure volte all'integrazione scolastica

Url sondaggio: <http://www.survio.com/survey/d/W3O7M5K1F7W4Z9C9G>

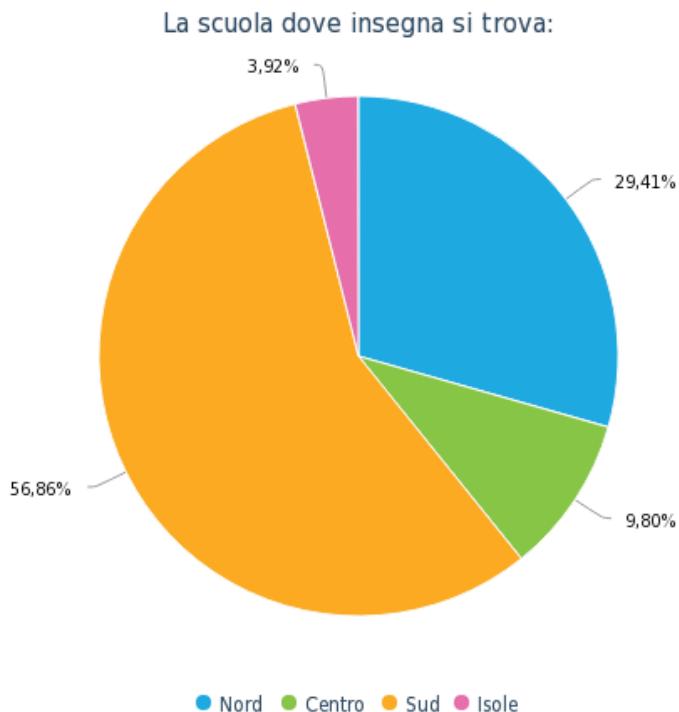
Prima risposta: 13/01/2015 – Ultima risposta: 30/01/2015

Totale sondaggi completati: 51

Domande:



Risposta	N. Risposte
Scuola dell'infanzia	5
Scuola primaria	31
Scuola secondaria di primo grado	12
Scuola secondaria di secondo grado	3

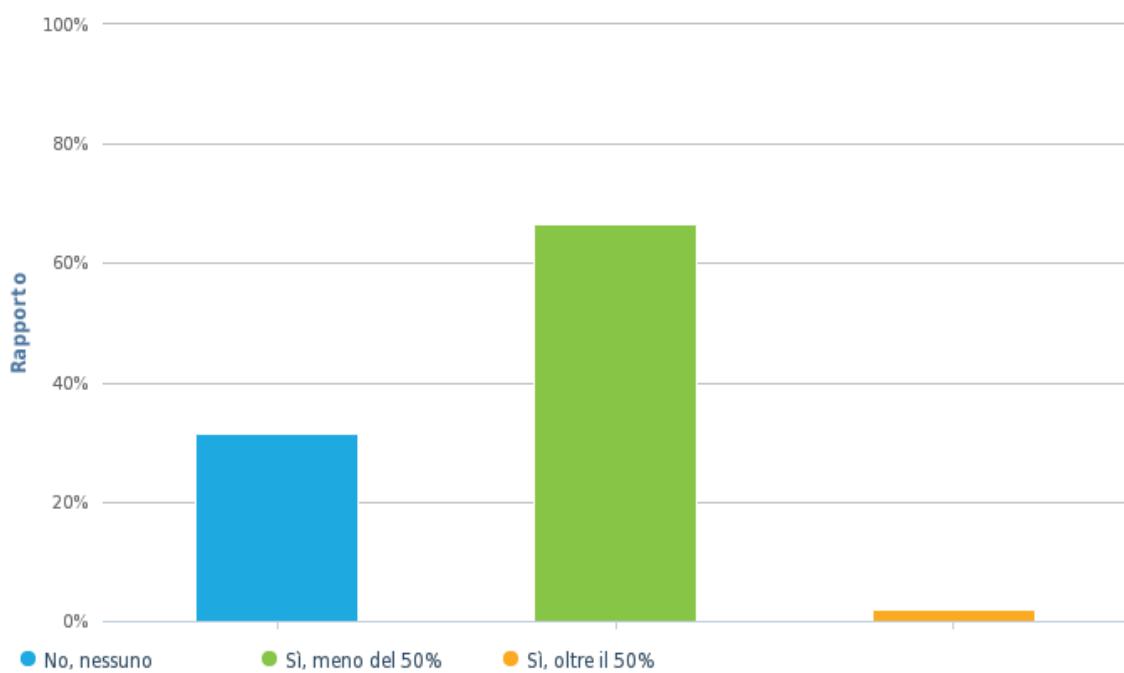


Risposta	N. Risposte
Nord	12
Centro	5
Sud	29
Isole	2

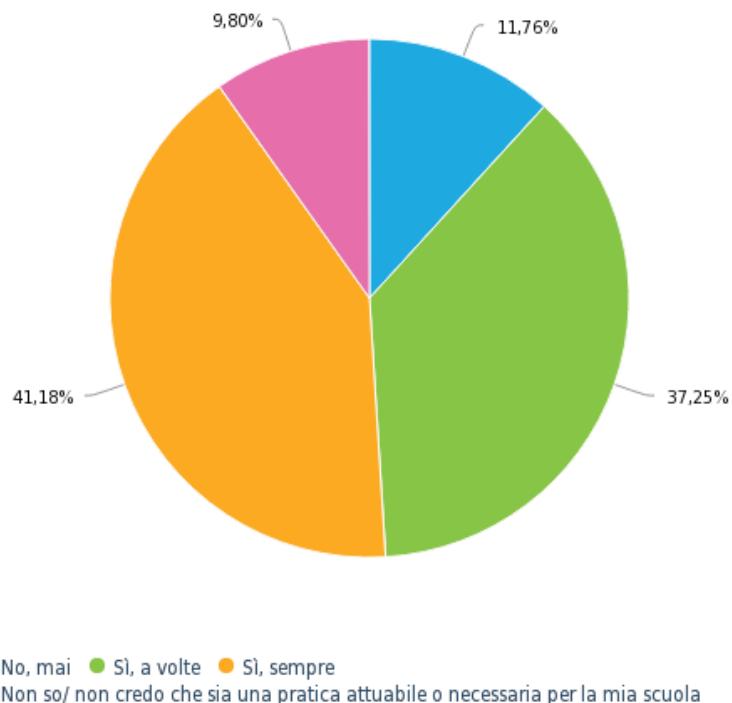
In quale città insegna (indicare anche la provincia)?

(2x) Imperia; Pisa; Verona; (3x) Napoli; Rapolla PZ; Livorno; Rionero (pz); Catania; Padova; Melfi; Caserta; (2x) Vicenza vi; CN; Roma città; Venezia; Cosenza; San Giorgio J. TA; Recco Genova; NA; (2x) Polistena; Melfi (PZ); (2x) Rapolla (Potenza); Rapolla (potenza); Palermo; Rionero in Vulture (Potenza); Montopoli in Val d'Arno (PI); Rionero in Vulture (PZ); Rapolla (pz); Rionero in Vulture; Rapolla (pz); Potenza; LUCCA; Como; Darfo Boario Terme (Brescia); Carpi modena; Modena; Pavia (PV); Torino; Potenza; Rapolla(Potenza).

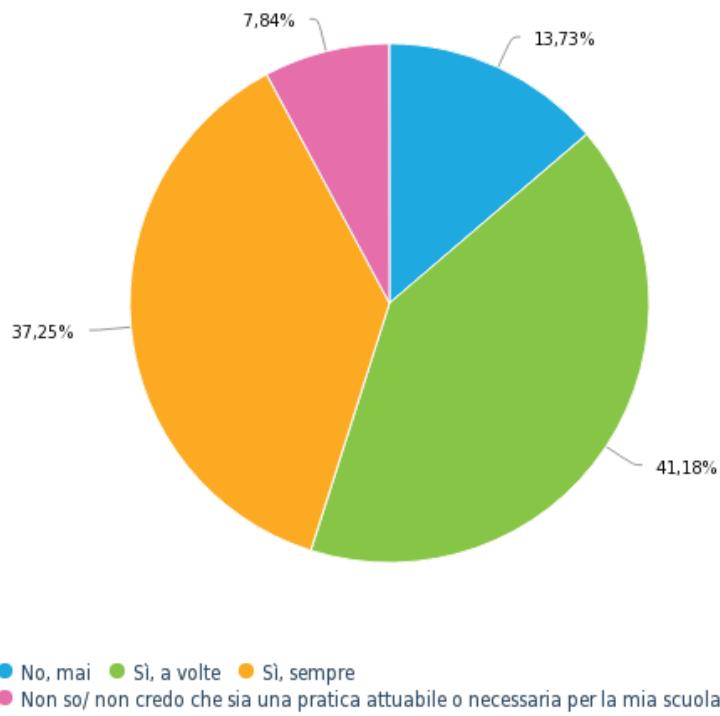
Nella classe in cui insegna sono presenti minori di origine straniera? (Barrare più di una casella se si insegna in più di una classe)



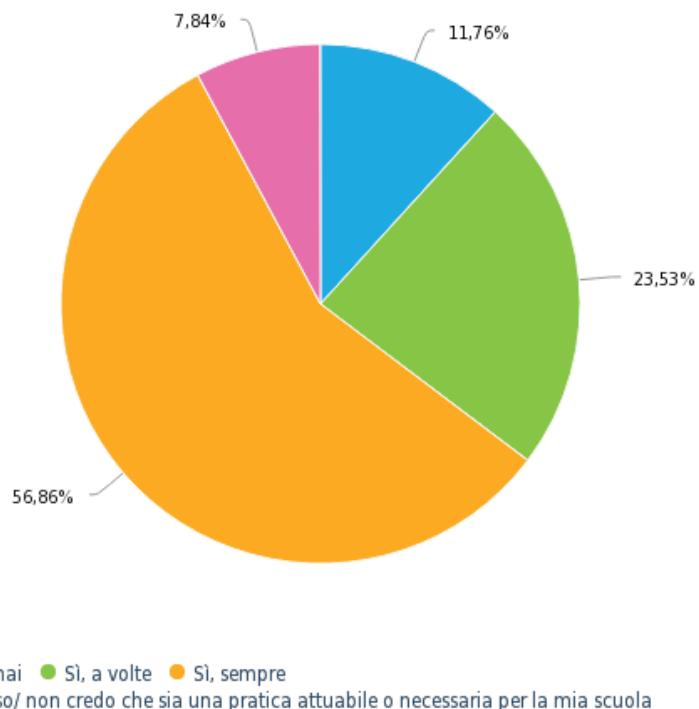
Vengono messe in atto procedure condivise da tutti gli insegnanti nelle varie classi per l'accoglienza dei nuovi/e alunni/e di origine straniera?



Tali procedure coinvolgono gli alunni della classe che il/la nuovo/a alunno/a si appresta a frequentare?



Tali procedure coinvolgono il/la nuovo/a alunno/a?



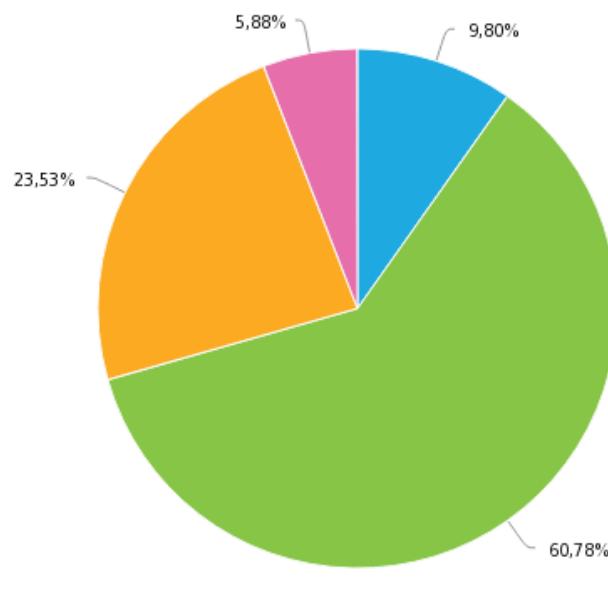
In breve, quali sono queste procedure?

- (2x) Attuazione di un progetto mirato a favorire l'inserimento e l'integrazione di tali alunni
- (2x) Protocollo di accoglienza, intervento di un mediatore culturale...
- Mediatore linguistico, piano personalizzato, corsi extra di italiano 12
- protocollo di accoglienza attuato solo in parte
- Nessuna procedura, ogni insegnante adotta il proprio metodo e la propria esperienza... Purtroppo la maggior parte degli alunni stranieri che arrivano da noi dovranno adattarsi, anche se devo dire che i ragazzini fanno presto a socializzare, io inseguo Educazione fisica, ed il mio obiettivo è proprio quello di fare inserire il nuovo arrivato, e cercare di farlo sentire il più possibile a casa sua..
- Protocollo di accoglienza. Intervento di una commissione che valuta la conoscenza dell'italiano. Colloquio con i genitori. Inserimento temporaneo e/o definitivo in un gruppo classe. attività e ore di alfabetizzazione dedicate. Uso di strumenti e materiali didattici per stranieri.
- Giochi, racconti di fiabe dei diversi paesi, usi costumi. Vocabolari delle lingue etc..
- (2x) colloqui con famiglia, conversazione in classe, incontri con ins. F.S. e mediatori
- Giornate dell'accoglienza. Pace a tavola: cene condivise con le famiglie che insegnano agli studenti italiani i piatti della tradizione , cotti da loro e mangiati insieme.
- Tutoraggio
- Integrazione con letture di storie su stranieri, racconti sulle proprie origini, ecc.
- (2x) L2
- Presentazione dell'alunno alla classe in forma festosa mettendolo in grado di esprimere graficamente e simbolicamente elementi caratteristici del proprio paese di provenienza. Nello svolgimento delle varie UdA si presta attenzione a proporre gli argomenti coinvolgendo l'alunno e chiedendogli di raccontare usi costumi similari del suo paese e cercando analogie col paese di adozione

- Accoglienza con informazioni utili sul luogo di nascita e provenienza. Conoscenza di usi e costumi con lavori di gruppo.
- Procedure di accoglienza e integrazione degli alunni stranieri per il riconoscimento reciproco attraverso la sensibilizzazione da parte del gruppo classe, il docente assume un ruolo di facilitatore dell'apprendimento e prevede tempi di apprendimento più lunghi,
- Protocollo di accoglienza basato su festicciola iniziale e in seguito su prassi riguardanti giochi, mutuo soccorso , scambi di visite, conoscenza famiglie, racconti delle reciproche tradizioni.
- Progetti didattici realizzati in chiave ludica (in modo particolare quelli rivolti all'accoglienza) per consentire all'alunno una più concreta partecipazione abbattendo le barriere "istituzionali" che risultano troppo rigide
- C'è un protocollo di accoglienza, una funzione strumentale per l'intercultura. Gli alunni stranieri con difficoltà linguistiche sono considerati alunni con BES e quindi viene predisposto un PDP e adottate delle misure di individualizzazione. Viene avviata la richiesta di una mediatrice culturale. Se gli alunni sono seguiti dai servizi sociali, si attiva una collaborazione anche con questi ultimi.
- Semplici testi descrittivi o narrativi per favorire la reciproca conoscenza tra gli alunni, giochi di gruppo per favorire la socializzazione.
- attività comunicative svolte sotto forma di gioco, accoglienza con piccoli doni da parte dei bambini della scuola che accolgono i "nuovi arrivati", una sorta di "tutoraggio" da parte dei bambini di classe per aiutare il "nuovo arrivato" nell'orientamento all'interno della scuola, ripassare nomi, apprendere nuove conoscenze insieme.
- protocollo di accoglienza che coinvolge famiglia, scuola, servizi sociali e alunni.
- Alfabetizzazione in caso di alunni non parlanti italiano(inserimento in classe di un anno precedente rispetto alla età anagrafica). In caso di carenze negli apprendimenti recupero utilizzando le compresenze (molte poche).
- Accoglienza, corsi di alfabetizzazione e mediatori culturali
- Attività di alfabetizzazione, attività ludiche di gruppo, cooperative learning

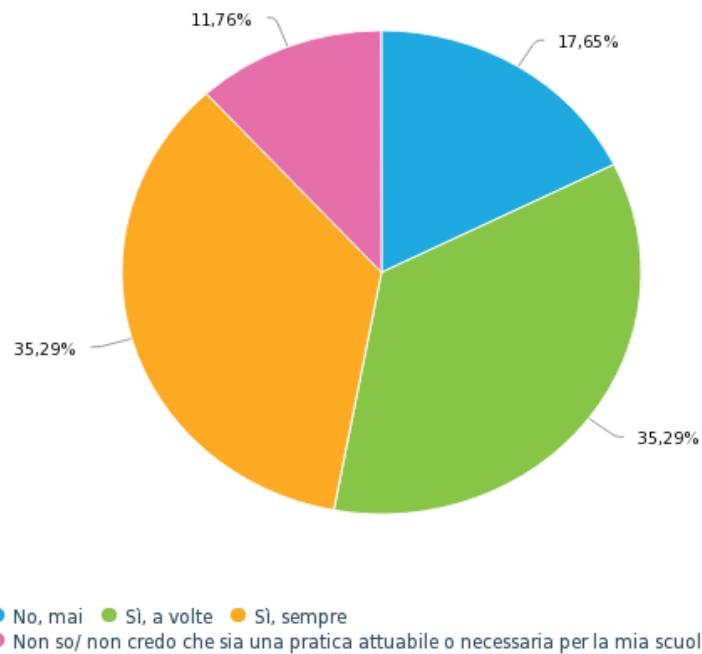
- Progetti finanziati dal comune o volontariato o interventi degli ins. titolari con tematiche interculturali
- Test di lingua, inserimento nel corso di alfabetizzazione
- Si prevede il sostegno di un insegnante che aiuti lo studente nell'integrazione.
- informazioni sul paese d'origine con i suoi usi e costumi, del nuovo alunno; messo a conoscenza la classe dell'arrivo del nuovo alunno; informazioni sul curriculum scolastico dell'alunno; sensibilizzazione degli alunni all'accoglienza del nuovo compagno ecc...
- Non essendoci bambini stranieri , non vengono attuate procedure specifiche per l'integrazione; se ci fossero ,come insegnanti,ci saremmo attivate nell'accogliere ed integrare in tutto e per tutto tali realtà.

Sono intraprese iniziative che favoriscono la comunicazione tra persone di culture diverse?

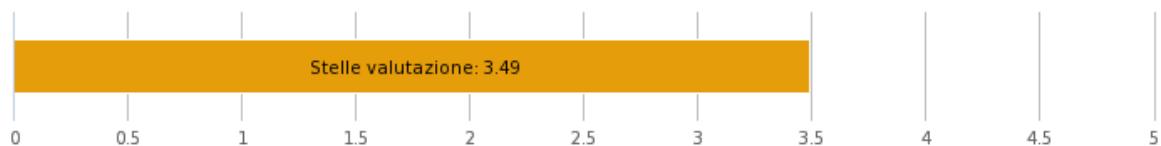


● No, mai ● Sì, a volte ● Sì, sempre
 ● Non so/ non credo che sia una pratica attuabile o necessaria per la mia scuola

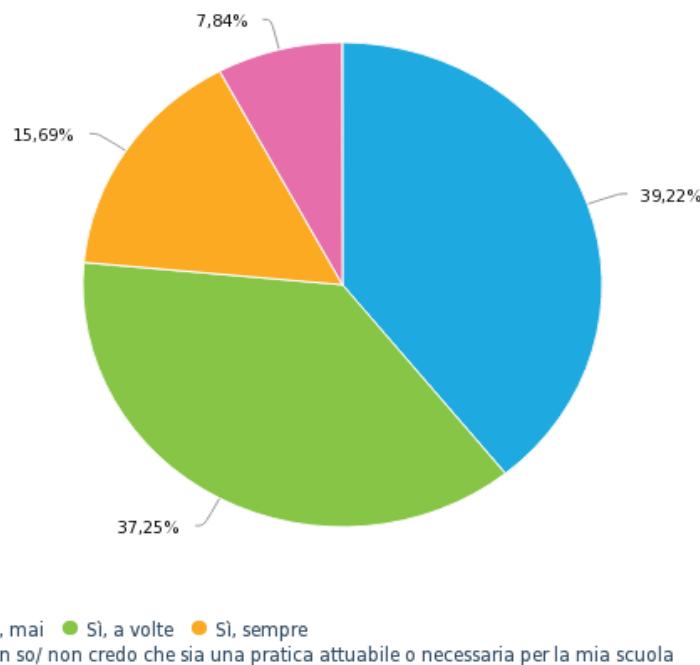
Si tratta di iniziative pensate appositamente, a seconda della provenienza del bambino o della bambina di origine straniera?



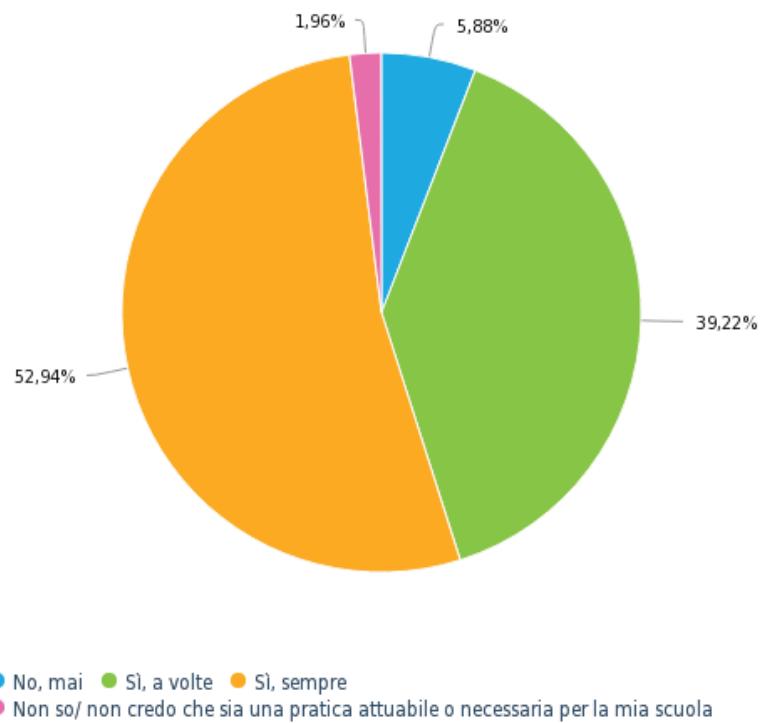
Gli alunni si mostrano interessati, curiosi verso gli elementi di differenza che esistono tra loro e il/la nuovo/a alunno/a? (1 stella = per niente; 5 stelle = del tutto)



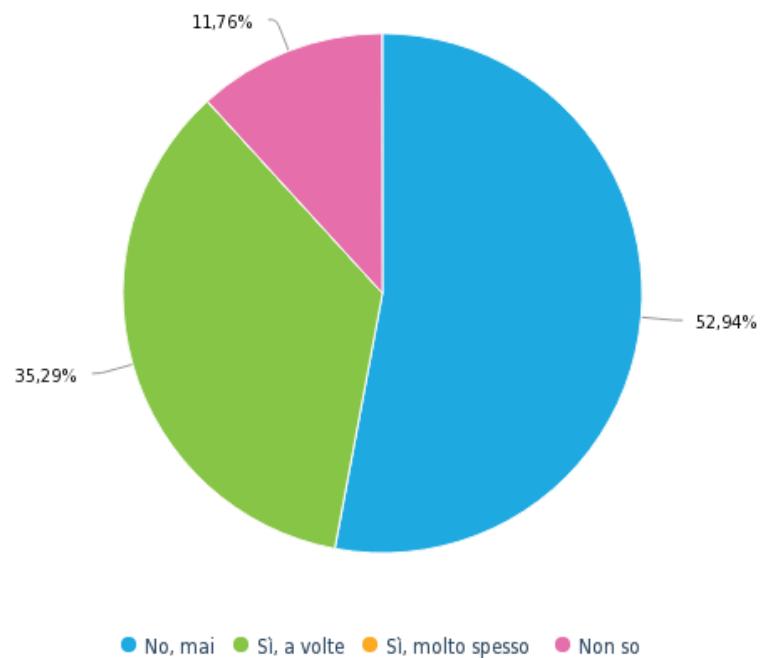
Sono previsti / hanno luogo interventi da parte di mediatori linguistico-culturali e forme di comunicazione in più lingue per le famiglie?



La scuola adotta tutti i provvedimenti necessari al fine di tutelare gli/le alunni/e da ogni forma di discriminazione legata alla lingua, alla religione, alla provenienza?



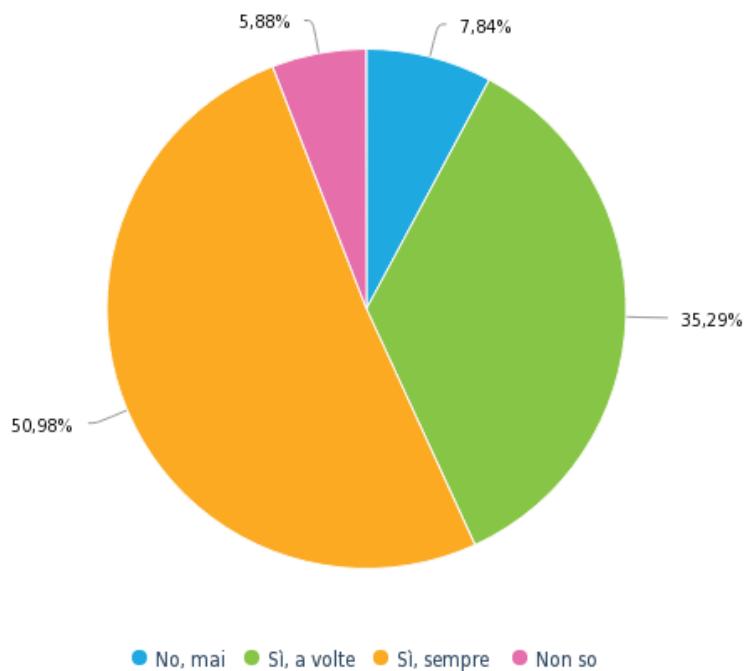
Sono avvenuti/avvengono episodi di discriminazione legati alla provenienza e/o alla cultura di bambini e bambine di origine straniera?



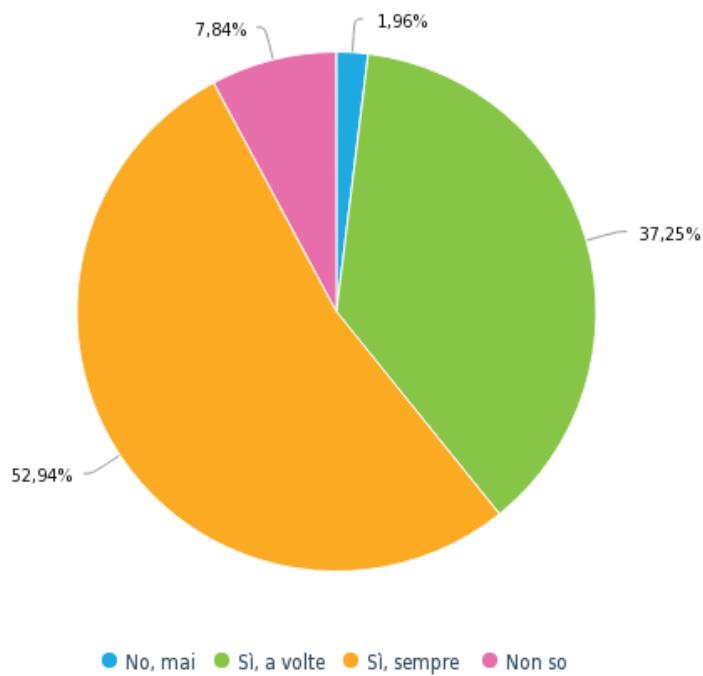
Quanto pensa si dovrebbe prendere sul serio tali episodi? (1 stella = per niente; 5 stelle = del tutto)



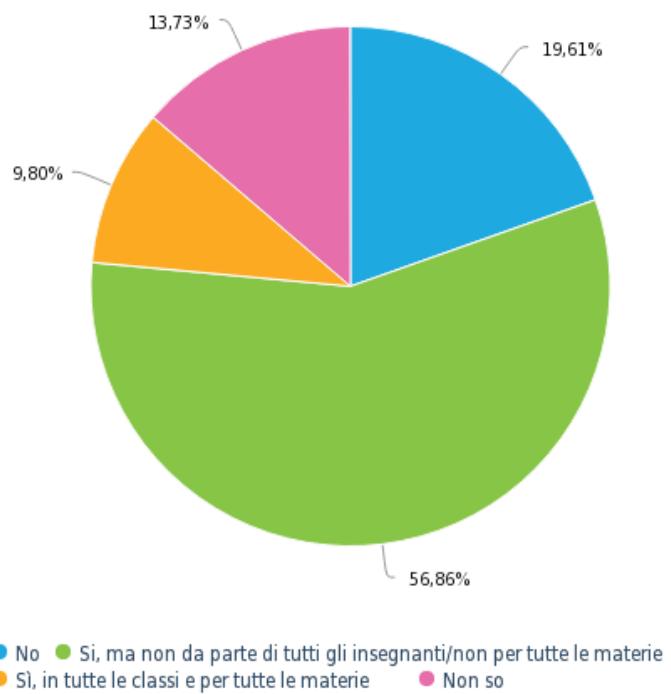
Quando si verificano episodi di bullismo o violenza legati a questioni di differenze etniche o culturali, vengono organizzati momenti per riflettere sul problema tra gli alunni?



Quando si verificano episodi di bullismo o violenza legati a questioni di differenze etniche o culturali, vengono organizzati momenti per riflettere sul problema tra insegnanti ed alunni?



Nella prospettiva di un'educazione interculturale, sono stati modificati i curricula disciplinari?



Quanto crede sia importante adattare l'offerta formativa per il fatto che le classi italiane diventano sempre più "multiculturali"? (1 stella = per niente; 5 stelle = del tutto)



Bibliografia

- ABBATECOLA, Emanuela e AMBROSINI, Maurizio (a cura di) *Migrazioni e società. Una rassegna di studi internazionali. Politiche migratorie*, Milano, Franco Angeli, 2009
- ALFREDSSON, Gudmundur e EIDE, Asbjørn (a cura di) *The Universal Declaration of Human Rights. A Common Standard of Achievement*, Dordrecht, Nijhoff, 1999
- ALUFFI PENTINI, Anna, TALAMO, Alessandra *Integrazione e continuità dei bambini immigrati nella scuola* in DELL'ANTONIO, Anna Maria (a cura di) [et al.] *Minori a rischio e istituzioni: studi interdisciplinari*, Milano, Giuffrè, 1996
- AMERICO, Giovanni *il terzo Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo: per un rafforzamento della tutela dell'infanzia e dell'adolescenza tramite il meccanismo delle comunicazioni* in “Ordine internazionale e diritti umani”, n. 3/2014
- AMNESTY INTERNATIONAL *Invisibili: minori migranti detenuti all'arrivo in Italia*, Torino, EGA, 2006
- ANGELINI, Francesca, BENVENUTI, Marco e SCHILLACI, Angelo (a cura di) *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza. Atti del Convegno di Roma, 2-3 febbraio 2011*, Napoli, Jovene, 2011
- BAL FILORAMO, Liliana (a cura di), SARACCO, Antonella *La tutela del minore straniero tra il rispetto delle differenze e l'integrazione sociale: atti del seminario del 14 maggio 1998*, Govone, Torino, Celid, 1999
- BALSAMO, Elena *Bambini immigrati e bisogni insoddisfatti: la via dell'etnopediatria* in BALSAMO, Elena [et al.] *Mille modi di crescere: bambini immigrati e modi di cura*, Milano, Angeli, 2002
- BASCHERINI, Gianluca e CIERVO Antonello *L'integrazione difficile: il diritto alla salute e all'istruzione degli stranieri nella crisi del welfare state* in NANIA, Roberto (a cura di) *L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali: saggi e casi di studio*, Torino, Giappichelli, 2012

BASCHERINI, Gianluca *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, Jovene, 2007

BERGHÈ LORETI, Loredana *Minori stranieri rifugiati e non accompagnati. Aspetti di diritto internazionale e di diritto interno* in BERGHÈ LORETI, Loredana (a cura di) *La tutela internazionale dei diritti del fanciullo*, Padova, CEDAM, 1995

BERTOZZI, Rita *Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati: pratiche e modelli locali in Italia*, Milano, Angeli, 2005

BONETTI, Paolo *Diritto all'unità familiare e tutela dei minori. I profili generali e costituzionali* in NASCIMBENE, Bruno (a cura di) *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004

BRUNELLI, Giuditta *Minorì immigrati, integrazione scolastica, divieto di discriminazione* in AA. VV. *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012

CACCIOLA, Salvatore *Minorì stranieri e processi di esclusione sociale: le povertà estreme per leggere il fenomeno della criminalità minorile* in Centro internazionale di ricerche e studi sociologici, penali e penitenziari, Messina (a cura di), in collaborazione con Cattedra di psicologia giuridica, Facoltà di psicologia, Università La Sapienza, Roma *Minorì stranieri e giustizia: verso un approccio interculturale (Messina, 11-12 luglio 1997)*, Torino, Giappichelli, 1997

CAMPOMORI, Francesca *Le politiche di integrazione per gli immigrati* in FARGION, Valeria (a cura di), GUALMINI, Elisabetta *Tra l'incudine e il martello: regioni e nuovi rischi sociali in tempo di crisi*, Bologna, Il Mulino, 2012

CELOTTO, Alfonso *Art. 3, 1° co., Cost.* in BIFULCO, Raffaele, CELOTTO, Alfonso e OLIVETTI, Marco (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, UTET giuridica, 2006

CHALOFF, Jonathan (a cura di), QUEIROLO PALMAS, Luca *Scuole e migrazioni in Europa: dibattiti e prospettive*, Roma, Carocci, 2006

CHERUBINI, Francesco *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al diritto dell'Unione Europea*, Bari, Cacucci Editore, 2012

COMITATO ONU SUI DIRITTI DELL'INFANZIA, Cinquatottesima sessione (2011) *Considerazioni sui rapporti presentati dagli Stati parte ai sensi dell'articolo 44 della Convenzione. Osservazioni conclusive: Italia* (doc. CRC/C/ITA/CO/3-4) del 31 ottobre 2011

COMITATO ONU SUI DIRITTI DELL'INFANZIA, *Commento generale n. 1 sulle finalità dell'educazione*

COMITATO ONU SUI DIRITTI DELL'INFANZIA, *General Comment No. 6 (2005), Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin* (doc. CRC/GC/2005/6) dell'1 settembre 2005

D'ORAZIO, Giustino *Lo straniero nella Costituzione italiana: asilo, condizione giuridica, estrazione*, Padova, Cedam, 1992

DELL'ANTONIO, Anna Maria (a cura di) [et al.] *Minori a rischio e istituzioni: studi interdisciplinari*, Milano, Giuffrè, 1996

DELLA MORTE, Michele *Profili del divieto di discriminazione nell'ambito della scuola* in CALVIERI, Carlo (a cura di) *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Perugia del 18 marzo 2005*, Torino, Giappichelli, 2006

DI FRANCIA, Andrea *La condizione giuridica dello straniero in Italia nella giurisprudenza*, Milano, Giuffrè, 2006

DI PAOLO, Cinzia *Spunti critici in tema di effettività della Convenzione per i diritti del fanciullo nell'ordinamento italiano* in “Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino”, n. 1/2012

DI PASCALE, Alessia, PASTORE, Massimo *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, in “Diritto, immigrazione e cittadinanza”, n. 1/2007

DOLSO, Gian Paolo *Il principio di non discriminazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, Jovene, 2013

FAVARO, Graziella *Bambine e bambini di qui e d'altrove: la migrazione dei minori e delle famiglie*, Milano, Guerini, 1998

FAVARO, Graziella *Fatherhood and motherhood somewhere else. Characteristics, histories and educational models of migrant families*, in “Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana”, 16, n. 30/2008.

FEDELI, Katia *Dalla parte dei bambini: integrazione etnica e percezione urbana dei minori immigrati* in BRUSA Carlo (a cura di) *Immigrazione e multicultura nell'Italia di oggi. Vol. 2 La cittadinanza e l'esclusione, la frontiera adriatica e gli altri luoghi dell'immigrazione, la società e la scuola*, Milano, Angeli, 1999

FLAIM, Laura *L'integrazione dei minori stranieri in Italia. Progetti, politiche e linee orientative dell'intervento in Toscana*, Tesi di laurea discussa alla Facoltà di Lettere e Filosofia, Università degli Studi di Trieste, anno accademico 2004/2005

FORLATI, Serena *Discriminazione sulla base della cittadinanza e Convenzione europea dei diritti umani* in DESANTI, Lucetta, FERRETTI, Paolo e MANFREDINI, Arrigo Diego (a cura di) *Per il 70. compleanno di Pierpaolo Zamorani : scritti offerti dagli amici e dai colleghi di Facoltà*, Milano, Giuffrè, 2009

GINDRO, Sandro (a cura di), in collaborazione con Commissione europea, Direzione generale del lavoro, delle relazioni industriali e degli affari sociali [et al.] *La famiglia disgregata: alternative alla famiglia e minori immigrati*, Roma, CIC edizioni internazionali, 1999

GIORGIS, Andrea *Art. 3, 2° co., Cost.* in BIFULCO, Raffaele, CELOTTO, Alfonso e OLIVETTI, Marco (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, UTET giuridica, 2006

GIOVANNETTI, Monia *L'accoglienza incompiuta: le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, Bologna, Il Mulino, 2008

GRUPPO CRC, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 7° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*. 2013/2014

GUAZZAROTTI, Andrea *Lo straniero, i diritti, l'egualianza* in “Questione giustizia”, n. 1/2009, Milano, Angeli

LAMARQUE, Elisabetta *Art. 30* in BIFULCO, Raffaele, CELOTTO, Alfonso e OLIVETTI, Marco (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, UTET giuridica, 2006

MAZZUCCHELLI, Francesca *Viaggio attraverso i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, Milano, Franco Angeli, 2006

MIAZZI, Lorenzo e PERIN, Giulia *L. n. 94/2009: peggiora anche la condizione dei minori stranieri* in “Diritto, immigrazione e cittadinanza”, n. 4/2009

MIAZZI, Lorenzo *La condizione giuridica dei minori stranieri in Italia* in “Minorigiustizia”, n. 3/1999

MOROZZO DELLA ROCCA, Paolo *Gli interventi a protezione dei minori stranieri o appartenenti a gruppi minoritari* in LENTI, Leonardo (a cura di) *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, Milano, Giuffrè, 2012

NOSENGHI, Claudia *Integrazione scolastica degli alunni con cittadinanza non italiana e pacchetto sicurezza* in SAVORANI, Giovanna (a cura di) *Pacchetto sicurezza e immigrazione clandestina: i riflessi sull'attività della pubblica amministrazione. Atti del convegno organizzato dalla Facoltà di giurisprudenza, Genova, 29 gennaio 2010*, Torino, Giappichelli, 2011

NOVI, Criseide *La tutela dei diritti dei minori nell'ordinamento comunitario* in “Diritto pubblico comparato ed europeo”, n. 1/2007, Torino, Giappichelli

NOWAK, Manfred *The Right to Education* in EIDE, Asbjørn, KRAUSE, Catarina e ROSAS, Allan (a cura di) *Economic, Social and Cultural Rights. A textbook*, Boston, Kluwer Law International, 2001

OMODEO, Maria *La scuola multiculturale*, Roma, Carocci, 2002

PAPARELLA, Elena *Accesso alla cittadinanza e seconde generazioni dell'immigrazione* in ANGELINI, Francesca, BENVENUTI, Marco e SCHILLACI, Angelo (a cura di) *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza. Atti del Convegno di Roma, 2-3 febbraio 2011*, Napoli, Jovene, 2011

PATRONI GRIFFI, Andrea *Lineamenti della tutela costituzionale dei minori stranieri* in AA.VV. *Studi in onore di Carlo Rossano*, Napoli, Jovene, 2013

PETTI, Gabriella *Il male minore. La tutela dei minori stranieri come esclusione*, Ombre corte, Verona, 2004

PINESCHI, Laura *La Dichiarazione universale dei diritti umani* in PINESCHI, Laura *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie e prassi*, Milano, Giuffrè, 2006

PISILLO MAZZESCHI, Riccardo, PUSTORINO, Pietro e VIVIANI, Alessandra (a cura di) *Diritti umani degli immigrati: tutela della famiglia e dei minori*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010

QUIROZ VITALE, Marco *Tratta di donne e minori, Iron Triangles e politiche pubbliche dell'accoglienza degli stranieri in Italia* in ASTORRI, Romeo (a cura di), CAPPELLETTI, Franco A. *Lo straniero e l'ospite: diritto, società, cultura*, Torino, Giappichelli, 2002

RE, Lucia *I minori stranieri in Italia fra abbandono e criminalizzazione* in GIOLO, Orsetta e PIFFERI, Michele (a cura di) *Diritto contro: meccanismi giuridici di esclusione dello straniero*, Torino, Giappichelli, 2009

ROSSI, Emanuele (a cura di) *La governance dell'immigrazione: diritti, politiche e competenze*, Bologna, Il Mulino, 2013

ROSSI, Emanuele *I diritti fondamentali degli stranieri irregolari* in RAVENGA SANCHEZ, Miguel (a cura di) *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, Milano – Valencia, Giuffrè – Tirant lo Blanc, 2005

RUBINACCI, Carlo *La società multiculturale, i minori stranieri e il ruolo della scuola* in “Minorigiustizia”, n.3/1999, Milano, Franco Angeli

RUMBAUT, Rubén G. *Assimilation and its discontents. Between rhetoric and reality*, in “International Migration Review”, n. 31/1997

SARACENO, Chiara, SARTOR, Nicola e SCIORTINO, Giuseppe (a cura di) *Stranieri e disuguali: le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Bologna, Il Mulino, 2013

SERINO, Carmencita, Mc BRITTON, Monica *Immigrati di seconda generazione: dimensioni psico-sociali e aspetti normativi* in “Minorigiustizia”, n.1/2011, Milano, Franco Angeli

SIRIANNI, Guido *Il diritto degli stranieri all’unità familiare*, Milano, Giuffrè, 2006

SPINA, Luciano *Sullo straniero che non ottempera all’ordine di lasciare il territorio italiano* in “Minorigiustizia”, n. 1/2011

TOSCO, Luciano *Minori stranieri: dall’emergenza al governo dei processi* in GINDRO, Sandro (a cura di), in collaborazione con Commissione europea, Direzione generale del lavoro, delle relazioni industriali e degli affari sociali [et al.] *La famiglia disgregata: alternative alla famiglia e minori immigrati*, Roma, CIC edizioni internazionali, 1999

UN, *Treaty Series*, vol. 2220 (Doc. A/RES/45/158)

UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (2013). *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Age and Sex* (United Nations database. POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013)

UNITED NATIONS, OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (2009). *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Jorge Bustamante. Protection of children in the context of migration* (A/HRC/11/7)

VASSALLO PALEOLOGO, Fulvio *I minori stranieri non accompagnati in Europa e in Italia* in TRUJILLO, Isabel, VIOLA, Francesco *Identità, diritti, ragione pubblica in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2007

VILLA, Luca *La legittima aspirazione dei bambini stranieri: essere italiani* in “Minorigiustizia”, n. 2/2012, Milano, Franco Angeli

ZANGHÌ, Claudio *La protezione internazionale dei diritti dell’uomo*, Torino, Giappichelli editore, 2013

ZORZELLA, Nazzarena *Diritti fondamentali e minori stranieri: il caso italiano* in CASADEI, THOMAS (a cura di) *Diritti umani e soggetti vulnerabili: violazioni, trasformazioni, aporie*, Torino, Giappichelli, 2012

Normativa internazionale

Accordo italo-australiano di Canberra (1967)

Accordo italo-svizzero di Roma (1964)

Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli (1981)

Carta delle Nazioni Unite (1945)

Carta Sociale europea (1961)

Convenzione africana sui diritti della donna (2000)

Convenzione africana sui diritti ed il benessere dei minori (1990)

Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale (2000)

Convenzione di Ginevra relativa allo *status* di rifugiato (1951)

Convenzione di Strasburgo sullo *status* giuridico del lavoratore migrante (1977)

Convenzione europea dei diritti dell'uomo (1952)

Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (1965)

Convenzione OIL n. 143 sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti (1975)

Convenzione OIL n. 97 sui lavoratori migranti (1949)

Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (1989)

Convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (2005)

Convenzione sulla tutela dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1991)

Convenzione UNESCO contro la discriminazione nell'educazione (1960)

Dichiarazione sui diritti del fanciullo (1959)

Dichiarazione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (1979)

Dichiarazione universale dei diritti umani (1948)

Direttiva 2000/43/CE

Direttiva 2001/55/CE
Direttiva 2003/109/CE
Direttiva 2003/86/CE
Direttiva 2003/9/CE
Direttiva 2004/38/CE
Direttiva 2004/83/CE
Direttiva 2005/85/CE
Direttiva 2008/115/CE
Direttiva 2011/36/UE
Direttiva 2011/95/UE
Direttiva 2011/98/UE
Patto internazionale sui diritti civili e politici (1966)
Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966)
Protocollo alla Convenzione americana sui diritti dell'uomo (1988)
Trattato di Lisbona sul funzionamento dell'Unione Europea (2007)
Trattato di Maastricht - TUE (1992)

Normativa nazionale

Costituzione italiana
D. lgs. n. 251/2007
D. lgs. n. 286/1998
D.P.R. 394/99
L. n. 108/2010
L. n. 184/1983
L. n. 189/2002
L. n. 228/2003

L. n. 296/2006

L. n. 722/1954

L. n. 80/1998

L. n. 91/1992

L. n. 94/2009

L. n. 98/2013

Ministero dell'Interno, circolare n. 22/07 (K.64.2/13)

Ministero dell'Interno, circolare n. K.60.1 del 5 gennaio 2007

Giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo

Caso *A. J. Alonso e P. J. Merino c. Spagna*, ric. n. 51188/99, decisione del 25 maggio 2000

Caso *D. H. e altri c. Repubblica Ceca*, ric. n. 57325/00, sentenza del 13 novembre 2007, Grande Camera

Caso *Dudgeon c. Regno Unito*, ric. n. 7525/76, sentenza del 22 ottobre 1981

Caso *Famiglia H. c. Regno Unito*, ric. n. 10233/83, decisione della Commissione europea dei diritti dell'uomo del 6 marzo 1984

Caso *Kjeldsen, Busk, Madsen e Pedersen c. Danimarca*, ric. n. 5095/71, n. 5920/72 e n. 5926/72, sentenza del 7 dicembre 1976

Caso *Konrad e altri c. Germania*, ric. n. 35504/030, decisione dell'11 settembre 2006

Caso *Leyla Sahin c. Turchia*, ric. n. 44774/98, sentenza del 10 novembre 2005, Grande Camera

Caso *linguistico belga*, ric. n. 1474/62, n. 1677/62, n. 1691/62, n. 1769/63, n. 1994/63 e n. 2126/64, sentenza del 23 luglio 1968, Grande Camera

Caso *Mursel Eren c. Turchia*, ric. n. 60856/00, sentenza del 7 febbraio 2006

Caso *Oršuš e altri c. Croazia*, ric. n. 15766/03, sentenza del 16 marzo 2010, Grande Camera

Caso *Sampanis e altri c. Grecia*, ric. n. 32526/05, sentenza del 5 giugno 2008

Caso *Sen c. Paesi Bassi*, ric. n. 31465/96, sentenza del 21 dicembre 2001

Caso *Timishev c. Russia*, ric. n. 55762/00 e n. 55974/00, sentenza del 12 dicembre 2005

Giurisprudenza nazionale

Corte Cost., sent. n. 120/1967

Corte Cost., sent. n. 104/1969

Corte Cost., sent. n. 144/1970

Corte Cost., sent. n. 46/1977

Corte Cost., sent. n. 62/1994

Corte Cost., sent. n. 219/1995

Sitografia

AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI, CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO–CONSIGLIO D'EUROPA, *Manuale di diritto europeo della non discriminazione*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2011, in fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1510-FRA-CASE-LAW-HANDBOOK_IT.pdf

ALPA, Guido *Immigrazione e Diritti Umani nel Mediterraneo: le sfide dell'avvocatura* in www.altalex.com/index.php?idnot=64369#_ftnref33

ALTO COMMISSARIATO DELLE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI - RAPPRESENTANZA PER IL SUD EUROPA *L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati e separati in Italia*, in www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a164330b80eeaac7000149/accertamento.pdf

AMBROSINI, Maurizio *Migrazioni, territorio, appartenenze: una relazione contrastata* in www.sociol.unimi.it/corsi/gestioneimmigrazione/documenti/File/FOCSIV.cap.doc

ARGUELLO, Maria Elena *Espulsione e respingimento: come funzionano?* in www.stranieriitalia.it/schede_pratiche_immigrazione-blog.html

ARICI, Maria *Accogliere come* in www.provincia.bz.it/pressnotes/module/pres_getimg.asp?imgID=194857

ASSOCIAZIONE “ASILO IN EUROPA” *Sistema europeo comune di asilo* in asiloineuropa.blogspot.it/p/atti-di-riferimento.html

ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE (ASGI) *I minori stranieri extracomunitari e il diritto all'istruzione dopo l'entrata in vigore della legge n. 94/2009* in www.meltingpot.org/I-minori-stranieri-extracomunitari-e-il-diritto-all.html#.VOHyFuZfaSo

BENSO, Lodovico e MILANI, Silvano *Alcune considerazioni sull'uso forense dell'età biologica* in asgi.it/wp-content/uploads/2014/04/2013_Benso_Milani_et%C3%A0_biologica.pdf

BIONDI DAL MONTE, Francesca *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona* in www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/DalMonteDEF.pdf

BIONDI DAL MONTE, Francesca *Welfare, immigrazione e non discriminazione. Quando i diritti costruiscono l'integrazione* in www.espanet-italia.net/conferenza2011/edocs2/sess.16/16-biondi%20dal%20monte.pdf

BONETTI, Paolo *Diritti fondamentali degli stranieri* in www.altrodiritto.unifi.it/frontier/prassi/bonetti.htm

BONIFAZI, Corrado *Da paese d'emigrazione a paese d'immigrazione: la nuova realtà italiana* in www.scienzainrete.it/files/20110224bonifazi.pdf

BONIFAZI, Corrado e MARINI, Cristiano *Il lavoro degli stranieri in tempo di crisi*, in www.lavoce.info/articoli/pagina1002301.html

BRACALENTI, Raffaele - Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali *Integrazione e identità dei minori immigrati* in www.cestim.it/argomenti/31italia/rapporti-papers/dossier_migrazioni/parte_4/identita-minori.htm

CAMERA DEI DEPUTATI *La politica di asilo dell'Unione europea* in www.camera.it/camera/browse/561?appro=838&La+politica+di+asilo+dell%27Unione+europea

CANETTA, Tommaso e PRUNEDDU, Pietro *Neonati "clandestini" invisibili per lo Stato* in www.linkiesta.it/immigrati-figli-anagrafe

CASTELLANI, Davide *D. H. e altri c. Repubblica Ceca* in www.duitbase.it/database-edu/d-h-ed-altri-c-repubblica-ceca

COFELICE, Andrea *I diritti umani nel sistema delle Nazioni Unite: il diritto alla non-discriminazione* in unipd-centrodirittumani.it/it/schede/I-diritti-umani-nel-sistema-delle-Nazioni-Unite-il-diritto-all-a-non-discriminazione/49

COMITATO ITALIANO PER L'UNICEF - ONLUS *Facce d'Italia. Condizioni e prospettive dei minorenni di origine straniera*, Roma, 2012, p. 5, in www.unicef.it/Allegati/FACCEDITALIA.pdf

COMMISSIONE INTERNAZIONALE DI GIURISTI *L'immigrazione e la normativa internazionale dei diritti umani. Guida per operatori del diritto n. 6* in www.cestim.it/sezioni/normativa/12_immigrazione_normativa_internazionale_diritti_umani_guida_operatori_international_commission_jurists_italiano.pdf

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione* in fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders_it.pdf

DE BELLIS, Emilia e MARINI, Nicoletta *Nuove prospettive nella tutela del minore. Il Progetto C.U.R.E. e gli altri strumenti internazionali*, in www.giustizia.it/resources/cms/documents/CURE.pdf

DE STEFANI, Paolo *Il terzo Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del bambino* in unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/PDU1_2012_A007.pdf

eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/101IT.pdf

ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/studies/results/unaccompanied-minors/index_en.htm

FAVARO, Graziella *Costruire l'integrazione a scuola* in ARICI, Maria (a cura di) *Allievi venuti da lontano. Materiale informativo e proposte operative per l'accoglienza e l'integrazione scolastica degli allievi stranieri (Sezione "Approccio interculturale")*, in www.provincia.bz.it/pressnotes/module/pres_getimg.asp?imgID=194858

FAVOREU, Louis *Diritti dell'uomo*, in "Enciclopedia del Novecento - II Supplemento", 1998, disponibile al link [www.treccani.it/enciclopedia/diritti-dell-uomo_\(Enciclopedia_del_Novecento\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/diritti-dell-uomo_(Enciclopedia_del_Novecento)/)

FERRARI, Giovanni *L'asilo nel diritto internazionale* in
www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a165f60b80eeaac70003e2/9giovanni_ferrari_lasilo_diritto_internazionale.pdf

FONDO EUROPEO PER L'INTEGRAZIONE DI CITTADINI DI PAESI TERZI,
ASGI - ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE
Minori stranieri e diritto all'istruzione e alla formazione professionale. Sintesi della normativa vigente e delle indicazioni ministeriali in
www.piemonteimmigrazione.it/mediato/images/inmediares/materiali/manuali/Minori_stranieri_e_diritto_allistruzione_e_alla_formazione_In_Media_Res.pdf

GRAFFI, Giorgio e SCALISE, Sergio *Le lingue e il linguaggio* in
www.scicom.org/linguistica/LE_LINGUE_E_IL_LINGUAGGIO%20fabio.doc

HAMMARBERG, Thomas *Methods for assessing the age of migrant children must be improved* in commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=166

Il principio di non refoulement in unipd-centrodirittoimmigrati.it/it/spilli/Il-principio-di-non-refoulement/118

ISTAT, *Cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti*, 5 agosto 2014 in
www.istat.it/it/archivio/129854

ISTAT, *I migranti visti dai cittadini*, 11 luglio 2012 in
www.istat.it/it/files/2012/07/migranti2011.pdf

ISTITUTO PSICOANALITICO PER LE RICERCHE SOCIALI *Progetto ChIP. Indicatori del benessere dei minori di origine immigrata* in
www.iprs.it/docs/CHIPIndicatoriDiBenessereDeiMinoriImmigrati.doc

LASCIOLI, Angelo *Dalla scuola dell'integrazione alla scuola dell'inclusione* in
“L'educatore”, n. 2/2011

LORIEN CONSULTING, UNICEF *Indagine sulla percezione del razzismo tra gli adolescenti italiani e di origine straniera*, novembre 2011 in
www.unicef.it/Allegati/Ricerca_razzismo.pdf

MARTINI, Giulia *Il rimpatrio assistito dei minori albanesi non accompagnati. Aspetti giuridici e sociologici*, in www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/migranti/martini/cap1/htm

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, DIVISIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE, DIVISIONE IV *Report Nazionale. Minorì stranieri non accompagnati*.

Aggiornato al 31 agosto 2014 in

www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/Report%20MSNA%2031-08-2014.pdf

MINISTERO DELL'INTERNO *In Italia in regola* in
img.poliziadistato.it/docs/0657_2007_10_11_guida_immigrazione.pdf

MOIOLI, Maria *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*, 1 marzo 2006 in archivio.pubblica.istruzione.it/normativa/2006/cm24_06.shtml

NATALINI, Francesca *La convenzione ONU sui lavoratori migranti ed i membri delle loro famiglie a più di dodici anni dalla sua adozione* in
www.onuitalia.it/contributi/migranti.php

ONIDA, Valerio *Costituzione, valori sociali comuni, scuola* in
archivio.rivistaaic.it/materialix/speciali/cittadinanza%20e%20costituzione-sito.pdf

PAGGI, Marco *Pacchetto sicurezza - Il diritto all'istruzione per gli studenti "irregolari"* in
www.meltingpot.org/Pacchetto-sicurezza-Il-diritto-all-istruzione-per-gli.html#.VOHwwuZfaSo

PANOZZO, Roberto *Direttiva CE 2003/86 del 22 Settembre 2003 - Ricongiungimento familiare - Schema riassuntivo* in
www.immigrazione.biz/approfondimenti/direttiva_CE_2003_86_del_22%20Settembre_2003_sul_Ricongiungimento_familiare.php

PAPISCA, Antonio *Cittadinanza e cittadinanze, ad omnes includendos: la via dei diritti umani* in unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/DI_DU_CP_2007_025.pdf

PASCA, Elvio *Reato di clandestinità. Il Parlamento ha deciso: "Va cancellato"* in www.stranieriitalia.it/attualita-reato_di_clandestinita._il_parlamento_ha_deciso_va_cancellato_18588.html

PEDALI, Lucrezia *Educazione interculturale e integrazione degli alunni stranieri* in ARICI, Maria (a cura di) *Allievi venuti da lontano. Materiale informativo e proposte operative per l'accoglienza e l'integrazione scolastica degli allievi stranieri (Sezione "Approccio interculturale")*, in www.provincia.bz.it/pressnotes/module/pres_getimg.asp?imgID=194858

PRESIDENZA CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO AFFARI SOCIALI *Un volto o una maschera? I percorsi di costruzione dell'identità. Rapporto 1997 sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza*, Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi sull'Infanzia e l'Adolescenza, Istituto degli Innocenti, Firenze, 1997, in http://www.minori.it/files/Un_volto_o_una_maschera.pdf

PUGLIESE, Enrico *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne* in www.cestim.it/argomenti/31italia/rapporti-papers/dossier_migrazioni/parte_3/italia.htm

RANDAZZO, Alberto *La salute degli stranieri irregolari: un diritto fondamentale "dimezzato"?* in www.giurcost.org/studi/randazzo3.pdf

Rifugiati. Diritto internazionale in www.treccani.it/enciclopedia/rifugiati-diritto-internazionale/

ROZZI, Elena *Il diritto dei minori stranieri privi di permesso di soggiorno all'istruzione, alla formazione e all'accesso ai servizi socio-educativi dopo l'entrata in vigore della legge n. 94/09* in www.meltingpot.org/Il-diritto-dei-minori-stranieri-privi-di-permesso-di.html#.VOHiBeZfaSo

SAVE THE CHILDREN *Dossier sui minori stranieri* in www.edscuola.it/archivio/handicap/dossier_MISNA.pdf

SAVE THE CHILDREN ITALIA *I minori stranieri in Italia. L'esperienza e le raccomandazioni di Save the children. II Rapporto annuale* in images.savethechildren.it/IT/f/img_pubblicazioni/img133_b.pdf

SAVE THE CHILDREN *Protocollo su "Determinazione dell'età nei minori non accompagnati"* emesso nel giugno 2009 dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. *Analisi e posizione di Save the children Italia* in www.stranieriitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2010/dicembre/stc-determinazione-eta'.pdf

SAVIO, Guido *La nuova disciplina delle espulsioni dopo la legge 129/2011* in <http://www.meltingpot.org/La-nuova-disciplina-delle-expulsioni-dopo-la-legge-129-2011.html>

SPINELLI, Elena *Welfare e immigrazione: i diritti di accesso e fruibilità dei servizi sociali e socio-sanitari. Alcuni nodi critici* in www.associazionetolba.org/socialspread/images/materialeinformativo/Spinelli/Welfare%20e%20immigrazione_revMA.doc

TICCHI, Federico *Diritto d'asilo in Europa* in www.progre.eu/2013/03/24/diritto-dasilo-in-europa/

TIRLONI, Laura *La figura del tutore di un minore straniero non accompagnato* in www.studiocataldi.it/news_giuridiche.asp/news_giuridica_15809.asp

treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en

TRIA, Lucia *Il divieto di discriminazione tra Corte di Strasburgo e Corti interne* in www.unionedirittumanitari.it/wp-content/uploads/2014/11/Lucia-Tria-materiale-lezione.doc

TURRI, Gian Cristoforo *Un tutore per i minori stranieri non accompagnati* in garanteminori.regione.marche.it/documenti/turri.doc

UNICEF, MIUR *Progetto pilota "Scuola Amica"* in <http://www.unicef.it/doc/5038/progetto-pilota-scuola-amica-unicef-ministero-istruzione.htm>

UNICEF, MIUR *Progetto Pilota nell'ambito del Programma “Verso una scuola amica dei bambini e dei ragazzi”.* Protocollo attuativo in
http://www.liceogalvani.it/download_documento.php?id=5072

VENTURINI, Patrizia *Minori stranieri non accompagnati negli Stati dell’Unione europea* in
www.altalex.com/index.php?idnot=61916#_ftnref4

VIOLA, Francesco *I diritti umani tra cittadinanza e comunità internazionale*, in
www.unipa.it/viola/Cittadinanza_diritti.pdf

www.crinarchive.org/petitions/petition.asp?petID=1007

www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf/seminari2014_calamandrei.pdf

www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=36633&Cr=racism&Cr1#.VN8-s-ZfaSo

www.unric.org/it/attualita/27101-onu-razzismo-affligge-la-societa

Siti utili

gruppocrc.net

labuonascuola.gov.it

www.istat.it

www.istruzione.it

www.lorianconsulting.net

www.savethechildren.it

www.unicef.it

Ringraziamenti

Desidero ringraziare anzitutto la professoressa Viviani, che da mesi ha seguito questo mio lavoro di ricerca con impegno ed attenzione, perché senza il suo aiuto ed i suoi consigli non potrei essere altrettanto soddisfatta del risultato ottenuto. Ringrazio inoltre il professore Pustorino per la disponibilità e la cortesia dimostratemi. Un altro grazie, poi, è doveroso nei confronti di Valentina Zerini, per l'affetto dimostratomi e per l'interesse nei confronti di questa tesi sin dal momento in cui ho deciso l'argomento da trattare, oltre che per la guida che ha rappresentato per me durante il periodo di tirocinio svolto presso il Comitato provinciale per l'UNICEF di Siena.

Come sempre, il grazie più grande, enorme, mastodontico, va ai miei genitori: a loro devo ogni mia molecola, ogni mio respiro, ogni passo compiuto fino ad oggi e per tutti gli anni che mi restano da vivere. E mi fermo qui, altrimenti mamma consuma tutta la sua scorta di lacrime. Grazie a Carmen, che con la sua mancanza cronica di ansia ha cercato sempre di farmi vedere le cose con semplicità: le parole non sono mai state il nostro forte, perciò il primo abbraccio sarà per te. Grazie a tutta la mia famiglia – di cui Gino e Filomena ne fanno parte di diritto – sia chi è potuto venire qui, sia chi non c'è riuscito; ai miei nonni in particolare, che saranno sempre parte di me, e a Donato, sempre disponibile ed affettuoso.

Grazie a Leonardo, che come sempre si prende il meglio ed il peggio di me, riuscendo a starmi ancora accanto. Io sono ancora convinta che il tempo ci darà ragione.

Alle mie alleate di trincea, Claudia e Catiuscia, che in questi due anni hanno sconfitto la mia sociopatia (pare che anche loro ne siano affette!) e sono state colleghes, amiche, socie, compagne di vittorie e di sconfitte: ne sono convinta, il “fronte unito” invecchierà insieme.

Alle mie amiche “storioche”, quelle cinque ragazze tutte diverse fra loro, che ho conosciuto undici anni fa e che, fra alti e bassi, mi sono sempre accanto: grazie per la vostra amicizia, e ho detto tutto.

Grazie, infine, a chi mi è stato vicino in questo periodo, a chi mi ha rivolto un sorriso quando ne avevo bisogno, a chi mi ha dato un consiglio che si è rivelato utile, a chi leggerà queste pagine, anche solo quest'ultima.