

**“Sul diritto all’istruzione come veicolo di integrazione delle seconde generazioni dell’immigrazione in Italia” \***

*di Alberta De Fusco – Dottoranda di ricerca in “Diritto pubblico, comparato, internazionale” presso l’Università degli Studi di Roma “La Sapienza”*

**ABSTRACT:** This paper examines the main legal issues concerning the guarantee of the right to study for second generation immigrants. After summarising the statistical data regarding school and social integration of children with a migratory background, the article identifies the main legislative measures adopted in recent years, both at state and regional level, as well as the constitutional jurisprudence on the subject of the right to study, from the perspective of the constitutional principles on education. The final purpose of this contribution is to show that the effectiveness of the right to education for children of foreign origin is essentially conditioned by public policies on immigration and that with a more open law on the acquisition of Italian citizenship for the second generation immigrants, many problems that emerged from this analysis could be solved.

**SOMMARIO:** Introduzione. – 1. La rilevanza dei dati statistici per la comprensione del fenomeno delle seconde generazioni dell’immigrazione e della loro integrazione scolastica e sociale. – 2. Il diritto all’istruzione e la sua estensione all’alunno straniero nella Costituzione e nella disciplina internazionale. – 3. La normativa statale sul diritto all’istruzione per gli stranieri: quadro generale ed effettività del diritto per le seconde generazioni dell’immigrazione. – 4. Le competenze e il ruolo delle Regioni nella garanzia del diritto allo studio dei ragazzi con background migratorio. – 5. La giurisprudenza costituzionale in tema di riconoscimento e garanzia del diritto allo studio per i giovani stranieri – 6. Permesso di soggiorno e cittadinanza: effetti sul diritto all’istruzione. Prospettive della riforma della l. n. 91/1992: gli effetti dell’introduzione dello *Ius soli temperato* e dello *Ius culturae* sulle seconde generazioni dell’immigrazione. – 7. Conclusioni.

---

\* Scritto sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista.

## ***Introduzione***

L'integrazione delle seconde generazioni dell'immigrazione nella struttura sociale italiana avviene soprattutto in ambito scolastico ed è proprio al fine di valutare i percorsi dell'integrazione che si intende indagare l'effettività del diritto all'istruzione per i giovani di origine straniera<sup>1</sup>.

A tale scopo, occorre anche ricordare che il termine "seconde generazioni" è stato coniato all'inizio del Novecento nelle ricerche della scuola di sociologia di Chicago<sup>2</sup>, sul fenomeno migratorio che trovava origine nel continente europeo.

In seguito, è entrato in uso anche in Paesi europei come Francia, Gran Bretagna, Spagna e Italia e altri. Oggi questo termine è molto diffuso ed utilizzato, ma sono molteplici le sfumature di significato e le interpretazioni soggettive da parte degli studiosi, e altrettanto numerose sono le proposte di definizione che riguardano i giovani con background migratorio, quale per esempio quella di "cross generation"<sup>3</sup>, ovvero "generazione ponte", tra la cultura del Paese di accoglienza in cui vivono quotidianamente e la cultura di origine della loro famiglia.

Con riferimento al caso italiano, in un'accezione molto estesa<sup>4</sup> nelle "seconde generazioni dell'immigrazione" rientrano: i minori nati in Italia da genitori stranieri, i minori ricongiunti<sup>5</sup>, i minori non accompagnati giunti soli e presi in carico da progetti educativi realizzati in Italia, i minori rifugiati - c.d. "bambini della guerra", i minori arrivati per adozione internazionale, i figli di coppie miste.

Vi è poi, tra le più importanti, la classificazione "decimale" di Rubén G. Rumbaut<sup>6</sup> che nel 1997, in base alle fasce di età dei ragazzi figli di immigrati e ricorrendo ad una serie di sigle, individua le

---

<sup>1</sup> Sul ruolo dell'istruzione sia nella formazione "di una cittadinanza consapevole" che "del sistema produttivo", si veda V. ATRIPALDI, *Introduzione*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Jovene, Napoli, 2014, 21-22.

<sup>2</sup> Tra i membri più eminenti della Scuola vanno menzionati Robert Park, Ernest Burgess e William Thomas. Per approfondimenti, si veda R. RAUTY (a cura di), *Società e metropoli. La scuola sociologica di Chicago*, Donzelli, Roma, 1999.

<sup>3</sup> In merito alla definizione di "cross generation", si vedano L. M. VISCONTI, E. M. NAPOLITANO, *Cross generation marketing*, Egea, Milano, 2009, che riferiscono le proprie riflessioni a questi "giovani con famiglie, reti etniche, reti amicali, risorse culturali e linguistiche, pressioni mediatiche, limiti giuridici ...".

<sup>4</sup> Per approfondimenti, si veda M. AMBROSINI, *Il futuro in mezzo a noi. Le seconde generazioni scaturite dall'immigrazione nella società italiana dei prossimi anni*, in M. AMBROSINI, S. MOLINA (a cura di), *Seconde generazioni. Un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 2004, 5.

<sup>5</sup> Sul diritto al ricongiungimento familiare dello straniero, si veda F. ANGELINI, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI, A. SCHILLACI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: Integrazione, diritti, sicurezza*, Jovene, Napoli, 2011, 159 ss., per la quale, dal punto di vista formale, tale diritto "si lega strettamente al diritto costituzionale all'unità familiare; è la stessa Corte costituzionale nella sent. n. 28/1995 a radicare tale diritto negli artt. 29 e 30 Cost. e cioè nelle "norme costituzionali che assicurano protezione alla famiglia e in particolare, nell'ambito di questa, ai figli minori" (punto 4 del *cons. diritto*); e conseguentemente, si è riconosciuto a tale diritto la natura di diritto fondamentale della persona, che spetta in via di principio anche allo straniero ...".

<sup>6</sup> Per approfondimenti, si veda R. G. RUMBAUT, *Assimilation and its discontents. Ironies and paradoxes*, in *The Handbook of International Migration: The American Experience*, Russell Sage Foundation, New York, 1999, 172 ss.

generazioni G2, G1,75 G1,5 e G1,25. La G2 corrisponde alla seconda generazione in senso stretto ovvero quella dei nati nel paese di accoglienza da genitori immigrati; la G1,75 riguarda i bambini che si trasferiscono all'estero nell'età prescolare, da 0 a 5 anni; la G1,5 è la generazione che ha cominciato il processo di socializzazione e la scuola primaria nel paese d'origine, ma ha completato l'educazione scolastica all'estero ed è ricompresa nella fascia dei 6-12 anni; la G1,25 è, infine, quella che emigra tra i 13 e i 17 anni. Così individuate, queste sono le "generazioni frazionarie" dei ragazzi nati all'estero e immigrati in giovane età nel nostro Paese, per i quali l'età in cui avviene la migrazione condiziona fortemente i percorsi di integrazione.

In generale, può dirsi che all'interno della famiglia immigrata sulla base di un determinato progetto, sia nel caso in cui appartengano alla seconda generazione in senso stretto, che nel caso in cui rientrino tra le "generazioni frazionarie", i figli si trovano di fatto ad essere migranti involontari dall'identità incerta<sup>7</sup>. Le seconde generazioni dell'immigrazione, infatti, compongono un "collettivo sospeso tra realtà molto diverse e sovente conflittuali: quella del migrante e del nativo, quella della famiglia e del contesto sociale, quella della cultura di origine e della cultura acquisita, tra mondo degli adulti e mondo giovanile"<sup>8</sup>, pur rappresentando il fulcro del "processo di stabilizzazione"<sup>9</sup> dei cicli migratori nella società moderna. Di conseguenza, se la realizzazione di una società multiculturale a basso livello di conflittualità passa attraverso l'effettiva integrazione degli immigrati, una particolare attenzione deve essere dedicata proprio ai ragazzi di origine straniera ed alla loro inclusione nell'ottica della coesione sociale.

Tale processo inclusivo si fonda anche sull'accesso ai diritti e agli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento giuridico italiano, tra cui una posizione di primo piano spetta certamente al diritto all'istruzione. Come tutti i diritti che si dicono "sociali"<sup>10</sup>, anche detto diritto "muove

---

<sup>7</sup> La terminologia riguardante le seconde generazioni dell'immigrazione è stata anche arricchita nel tempo dal concetto di "métissage", la teoria degli elementi di ibridazione culturale che provengono dall'educazione e dalla cultura di origine assorbita fin dalla nascita dai minori di origine straniera, i quali però devono poi ricercare la propria identità all'interno della società dove nascono o che li ospita. In merito, si veda M. R. MORO, *Bambini di qui venuti da altrove. Saggio di transcultura*, FrancoAngeli, Milano, 2005, 23, per la quale il métissage dei gruppi, degli individui, dei pensieri è il "processo di "acculturazione" per i migranti e di "trasformazione" per coloro che li accolgono, benché si tratti dello stesso processo a specchio".

<sup>8</sup> Come riporta Fondazione S. ANDOLFI (a cura di), *Le seconde generazioni e il problema dell'identità culturale: conflitto culturale o generazionale?*, CNEL, Roma, 2011, 6, per cui, inoltre, "l'espressione Seconda Generazione trova maggior chiarezza nel riferimento alla famiglia (immigrata), più che al singolo individuo".

<sup>9</sup> Sullo studio del "processo di stabilizzazione" delle comunità immigrate nel Paese ricevente, di lunga tradizione in Inghilterra, Francia e Germania, ma soprattutto negli Stati Uniti, si vedano A. PORTES, P. FERNANDEZ-KELLY, W. J. HALLER, *L'assimilazione segmentata alla prova dei fatti: la nuova seconda generazione alle soglie dell'età adulta negli Stati Uniti*, in M. AMBROSINI, S. MOLINA (a cura di), *Seconde generazioni*, cit., 55 ss., i quali sostengono che la storia del "processo di stabilizzazione è ben nota ed è anzi all'origine della nostra generale comprensione di come tenda a realizzarsi il processo di assimilazione" delle comunità etniche generate dalla prima ondata migratoria.

<sup>10</sup> Non è certamente possibile richiamare l'intera letteratura giuridica sul tema dei diritti sociali, dalla quale emerge la difficile definizione dei diritti sociali come categoria unitaria. Come sostenuto da M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, Utet giuridica, Torino, 2013, 1, "Ad una rapida rassegna delle più o meno recenti trattazioni enciclopediche in tema di

dall'assunzione effettiva della realtà sociale, della sua complessità, delle sue differenze e delle sue disegualianze<sup>11</sup>. Certamente legato strettamente alla persona e anche sotto il profilo della dignità umana, il diritto fondamentale all'istruzione è associato alla prospettiva del principio dell'uguaglianza sostanziale e rappresenta un "obiettivo prioritario delle politiche sociali nei confronti delle generazioni future"<sup>12</sup>, per cui la sua fruibilità deve essere garantita pienamente anche ai giovani stranieri che vivono in Italia.

Le maggiori difficoltà riguardanti la garanzia del diritto all'istruzione per i bambini e i giovani di origine straniera sono da ricollegarsi al disuguale status dei minori stranieri irregolari rispetto a quello dei minori stranieri regolari e a quello dei loro coetanei italiani, nonché dei minorenni rispetto ai maggiorenni di cittadinanza non italiana. In particolare, un elemento di differenziazione importante anche tra le seconde generazioni dell'immigrazione è la categoria di straniero cui i ragazzi stessi o i genitori appartengono, con particolare riferimento alla distinzione tra stranieri non UE regolari e irregolari e a quella tra rifugiati, emigrati per necessità, e migranti economici, emigrati per scelta perché attratti da migliori prospettive economiche. Le barriere che incontrano le seconde generazioni dell'immigrazione non sono legate unicamente al possesso della cittadinanza, ma anche alla titolarità del permesso di soggiorno. In effetti, l'elemento comune alla maggioranza dei giovani con background migratorio è dato sicuramente dalla difficoltà di acquisizione della cittadinanza italiana, mentre così non è con riferimento alla regolarità della loro posizione giuridico-amministrativa per quanto concerne le "norme relative all'ingresso ed al soggiorno", che presentano nella sostanza una grande varietà di forme<sup>13</sup>.

Il contributo si propone, quindi, di esaminare le principali problematiche giuridiche concernenti la garanzia del diritto allo studio per le seconde generazioni dell'immigrazione attraverso una

---

"diritti sociali", sembra, anzitutto, che tale nozione sia astretta ad insuperabili problemi di ordine definitorio o, per meglio dire, che l'unico vero punto di consenso tra gli studiosi sul tema si raggiunga in ordine al carattere "non (...) univoco", se non propriamente equivoco, del sintagma in questione...". Sul tema, si vedano, ad esempio, A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, Roma, 1989, 1 ss.; M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Giuffrè, Milano, 1964, 802 ss.; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, Cedam, Padova, 1995, 97 ss.; D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2003, 1 ss., la quale in merito alla natura dei diritti sociali si sofferma sulla loro inviolabilità "quale sinonimo di irriducibilità dei diritti, quale limite invalicabile dal legislatore, seppure costituzionale" e sulla duplicità delle matrici personalista e pluralista di tali diritti laddove la prima "si traduce, tradizionalmente, nel diritto dei singoli alla fruizione di determinate prestazioni da parte dei pubblici poteri, onde far fronte alla soddisfazione di esigenze indispensabili per lo sviluppo della persona" e la seconda "rimanda al diritto "sociale", al fenomeno, cioè, della produzione giuridica extrastatuale, di quel diritto che nasce e (entro certi limiti) regola la vita dei gruppi, delle organizzazioni sociali".

<sup>11</sup> Così M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit., 10. Sulla disamina dei "diritti sociali che rampollano dalle dimensioni costituzionali dell'istruzione" Id., *L'istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., 147 ss.

<sup>12</sup> Sul tema, si veda G. BUFALINO, *L'istruzione nella legislazione regionale*, in G. MATUCCI, F. RIGANO (a cura di), *Costituzione e istruzione*, FrancoAngeli, Milano, 2016, 88.

<sup>13</sup> Cfr. Artt. 4-20 del Titolo II - Disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato - del d.lgs. n. 286/1998 recante il "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" (T.U. Immigrazione).

rassegna delle principali misure legislative adottate negli ultimi anni, nonché della giurisprudenza costituzionale, nella prospettiva dei principi costituzionali sull'istruzione, al fine di avanzare qualche ipotesi sull'effettività di tale diritto per i minori e i ragazzi di origine straniera.

### **1. La rilevanza dei dati statistici per la comprensione del fenomeno delle seconde generazioni dell'immigrazione e della loro integrazione scolastica e sociale**

Per un'analisi completa del fenomeno relativo ai figli degli stranieri nati e/o cresciuti in Italia è importante tener conto dei dati statistici disponibili e aggiornati che li riguardano, anche al fine di individuare le migliori soluzioni di convivenza nella nostra società<sup>14</sup>.

Con il censimento della popolazione del 2011<sup>15</sup> sono stati censiti oltre 4 milioni di residenti stranieri, di cui 600.000 nati in Italia, con un incremento di quest'ultimi, rispetto al precedente censimento del 2001, del 282,6%, ed è stato rilevato che ogni 100 neonati italiani, 15 sono di origine straniera ed ogni 100 minori italiani ve ne sono 10 stranieri<sup>16</sup>. Dei cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti, i minori rappresentano il 21,9%<sup>17</sup>, mentre degli stranieri nati sul territorio, i più numerosi sono i marocchini (15,2%), seguiti da romeni, albanesi e cinesi, che rappresentano le collettività con una più lunga storia di immigrazione in Italia<sup>18</sup>. Le seconde generazioni dell'immigrazione nate in Italia sono, quindi, cresciute negli ultimi anni, seppure con una tendenza che si è invertita, raggiungendo nel 2014 la quota di quasi 971.000 bambini e arrivando a rappresentare il 72,7% dei minori stranieri.

Vi è da aggiungere che alcune analisi inducono ad ipotizzare che vi sia un sommerso demografico non quantificabile, poiché non tutti i bambini (appartenenti alle comunità "chiuse", come cinesi e rom) nascono nelle strutture ospedaliere, pertanto non sempre alla nascita segue la

---

<sup>14</sup> Come sottolinea E. GIOVANNINI, *Statistica 2.0. The next level*, Relazione introduttiva alla decima Conferenza nazionale di statistica, Roma, 15-16 dicembre 2010, 1 e 23, le "statistiche disponibili sui fenomeni economici, sociali ed ambientali [...] sono divenute compagne della nostra quotidianità, influenzando profondamente l'opinione pubblica, la politica, l'economia e, quindi, le nostre vite" ed, inoltre, "le informazioni statistiche concernenti i punti di forza e di debolezza del "sistema Italia" consentono "il disegno delle politiche e delle strategie aziendali più adatte per dare una prospettiva di medio e lungo termine alle imprese, alle istituzioni ed ai cittadini". Sulla rilevanza dell'informazione statistica al fine di comprendere il funzionamento della società e consentire la progettazione delle politiche, si vedano anche A. ZULIANI, *Statistiche come e perché. A cosa servono, come si usano*, Donzelli, Roma, 2010; G. NOTARSTEFANO, *Dati e statistiche per le politiche pubbliche*, in A. LA SPINA, E. ESPA (a cura di), *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2011, 269 ss.

<sup>15</sup> Le informazioni raccolte per il 15° Censimento generale della popolazione si riferiscono al 9 ottobre 2011.

<sup>16</sup> Sul punto, si veda B. G. BELLO con la revisione di E. ROZZI, *Minori e seconde generazioni*, in Centro Studi e Ricerche IDOS (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2014 - Rapporto UNAR*, Edizioni IDOS, Roma, 2014, 159.

<sup>17</sup> Per maggiori approfondimenti, si veda il report ISTAT su "Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza" del 10 ottobre 2017, in *Istat.it*, 3.

<sup>18</sup> Sul tema, si veda Rapporto Annuale ISTAT 2016, ISTAT, Roma, 2016, 91.



registrazione<sup>19</sup>. A tale riguardo, dal XIX Rapporto Nazionale sulle Migrazioni, elaborato dall'ISMU<sup>20</sup>, emerge che al 1° gennaio 2013 erano presenti circa 235.000 stranieri senza il permesso di soggiorno, maggiorenni ed “espellibili”<sup>21</sup>, cui vanno aggiunti approssimativamente 50.000 minorenni irregolari, da ricomprendere nel fenomeno del sommerso demografico, che li espone, in quanto “nati invisibili”, a un potenziale danno per la salute<sup>22</sup>. Su quest'ultimo tema, occorre ricordare che il diritto di registrazione alla nascita di tutti i bambini nati e cresciuti in Italia, a cui il Comitato ONU dedica un'esplicita Raccomandazione, è ancora lontano dall'esser garantito, pur essendo fondamentale per evitare che i bambini si vedano negati i propri diritti e rimangano esclusi dai sistemi sanitari, sociali e d'istruzione. L'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, con l. n. 94/2009, in combinato disposto con gli ex artt. 361-362 c.p., che obbliga alla denuncia i pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio che vengano a conoscenza della situazione di irregolarità di un migrante, ha di molto peggiorato la situazione creando un deterrente per quei genitori che, trovandosi in situazione irregolare, non si presentano agli uffici anagrafici per la registrazione del figlio, nel timore di essere identificati ed eventualmente espulsi<sup>23</sup>.

Preme, inoltre, qui ricordare, con particolare riferimento ai dati sull'istruzione, che nel 2015 l'Istat, in collaborazione con il Ministero dell'Interno e il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), ha condotto un'indagine campionaria sull'Integrazione scolastica e sociale delle seconde generazioni<sup>24</sup>. Questa ricerca, come spesso rimarcato, “ha consentito di approfondire e documentare il senso di appartenenza dei giovani con background migratorio, superando il concetto di cittadinanza “formale”<sup>25</sup>”. La rilevazione, prevista dal Programma statistico nazionale

---

<sup>19</sup> In merito, si veda il 7° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2013-2014, Gruppo CRC, Roma, 2014, 107.

<sup>20</sup> Iniziative e studi sulla multietnicità, in [ismu.org](http://ismu.org).

<sup>21</sup> In materia di immigrazione, l'espulsione è un provvedimento che intima allo straniero di lasciare il territorio dello Stato e viene disposto dall'autorità amministrativa o dall'autorità giudiziaria, ai sensi di quanto previsto dalle norme del T.U. Immigrazione, quando non sussistono le condizioni per la permanenza in Italia.

<sup>22</sup> Sul punto, si vedano T. CANETTA, P. PRUNEDDU, “Neonati “clandestini” invisibili per lo Stato” del 19 dicembre 2013, in [Linkiesta.it](http://Linkiesta.it).

<sup>23</sup> A questo riguardo si ricorda che sebbene la c.m. del Ministero dell'Interno n. 19 del 7 agosto 2009 specifichi che non è necessario esibire documenti inerenti il soggiorno per attività riguardanti le dichiarazioni di nascita e di riconoscimento di filiazione (registro di nascita e dello stato civile), trattandosi di dichiarazioni rese, anche a tutela del minore, nell'interesse pubblico della certezza delle situazioni di fatto, tale disposizione ha avuto una scarsa pubblicizzazione, così come è rimasto disatteso il sollecito del Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, a conclusione della sua 58° Sessione nell'anno 2011, affinché l'Italia intraprenda una campagna di sensibilizzazione sul diritto di tutti i bambini a essere registrati alla nascita, indipendentemente dallo status giuridico dei genitori.

<sup>24</sup> Per approfondimenti sull'indagine svolta, si veda il report ISTAT sulla “Integrazione scolastica e sociale delle Seconde Generazioni” del 15 marzo 2016, in [Istat.it](http://Istat.it).

<sup>25</sup> Per approfondimenti, si veda Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica G. ALLEVA su “Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza”, Commissione parlamentare di inchiesta sul

2014-2016, ha avuto luogo dal mese di marzo a quello di giugno dell'anno 2015 ed i primi risultati sono stati diffusi a marzo del 2016, ha interessato 821 comuni, si è svolta in circa 1.400 scuole statali secondarie di primo e secondo grado, con almeno 5 alunni di cittadinanza straniera, e gli studenti intervistati sono stati oltre 68.000, per metà italiani e per metà stranieri. Le informazioni sono state raccolte sulla base delle categorie utilizzate da Rubén G. Rumbaut, adattate alla realtà scolastica italiana, per rilevare in particolare: la provenienza, la presenza della famiglia nel percorso scolastico, i rapporti con i pari e con i docenti, il ruolo della scuola nelle aspirazioni dei figli degli stranieri nati e/o cresciuti ed educati in Italia. I dati pertanto rivelano che, con riferimento all'anno 2015, il 30,4% degli studenti stranieri presenti nelle scuole secondarie è nato in Italia, il 23,5% è arrivato in Italia prima dei 6 anni, il 26,2% è immigrato tra i 6 e i 10 anni e il 19,9% a 11 anni e più. Considerando la provenienza di origine, la maggioranza degli alunni cinesi (59,3%) e filippini (55,4%) è nata in Italia, mentre, in oltre un terzo dei casi, sono entrati in Italia a 11 anni e più gli alunni originari dell'Ucraina (36%) e della Moldavia (43,2%). Tra i dati più significativi emersi dall'indagine, in primo luogo vi è la complessità del percorso scolastico dei ragazzi con background migratorio, anche come conseguenza dell'influenza dei diversi modelli migratori seguiti dalle collettività di appartenenza. Per quanto concerne, quindi, l'aspetto dell'inserimento degli stranieri immigrati, si rileva che solo il 49% dei nati all'estero viene collocato in una classe adeguata alla propria età; il restante 51% nelle classi antecedenti<sup>26</sup>. Inoltre, emerge con chiarezza che il rendimento scolastico si presenta problematico per gli studenti stranieri, la rilevazione mette infatti in evidenza che il 27,3% degli alunni stranieri, compresi quelli nati in Italia, ha dichiarato di aver ripetuto uno o più anni scolastici a fronte del 14,3% degli alunni italiani. Molto interessante è, quindi, la parte dell'analisi che riguarda la socializzazione, poiché spesso per i ragazzi stranieri la scuola è il primo luogo in cui avviene l'incontro con il mondo e con la cultura del paese di accoglienza, ed è il primo momento in cui essi colgono le differenze culturali della propria famiglia. Le informazioni raccolte sulle relazioni con gli altri compagni, sul rapporto con gli insegnanti e con lo studio, sull'atteggiamento della famiglia dell'alunno nei confronti della scuola, evidenziano livelli di soddisfazione dei ragazzi stranieri buoni od elevati e spesso migliori di quelli degli alunni italiani. Osservando nello specifico il rapporto con i compagni di scuola e la più estesa rete amicale, emerge che: il 21,6% di alunni stranieri delle scuole secondarie di primo grado dichiara di non frequentare i compagni di scuola al di fuori dell'orario scolastico, rispetto al 9,3% degli alunni italiani. La differenza è meno accentuata nelle scuole superiori; oltre il 50% dei ragazzi stranieri nati in Italia o arrivati in età prescolare frequenta, al di fuori della scuola, solo ragazzi italiani, mentre più del 35% incontra sia ragazzi italiani che stranieri. La quota di coloro che frequentano coetanei italiani decresce se si è arrivati in Italia successivamente al compimento del sesto anno di

---

sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate, Roma, 9 novembre 2016.

<sup>26</sup> Come si vedrà più avanti, l'art. 45, co. 2, del d.P.R. n. 394/1999 prevede che: "I minori stranieri soggetti all'obbligo scolastico vengono iscritti alla classe corrispondente all'età anagrafica, salvo che il collegio dei docenti deliberi l'iscrizione ad una classe diversa ...".

età. Poco più di 1 alunno su 10, con cittadinanza diversa da quella italiana, frequenta solo altri stranieri, connazionali o con cittadinanze diverse dalla propria; i ragazzi cinesi incontrano più degli altri solo stranieri, soprattutto connazionali, anche nel luogo di lavoro dei familiari; seguono i filippini, che frequentano maggiormente oratori e luoghi di culto. Ucraini, albanesi e romeni, invece, vedono più spesso solo italiani, mentre i ragazzi marocchini si contraddistinguono per un'intensa vita sociale vissuta in molteplici luoghi di ritrovo. L'indagine ha coinvolto non solo gli studenti, ma anche i dirigenti scolastici e i docenti<sup>27</sup>. Un particolare focus della ricerca riguarda il senso di appartenenza al nostro Paese, nonostante che, per tutte le collettività migratorie, la "sospensione" dell'identità tra la cultura di origine e quella italiana sia piuttosto percepita dai ragazzi stranieri. Dalla rilevazione emerge che la quota di coloro che si sentono italiani supera un terzo del totale, avvicinandosi al 38%. I ragazzi originari della Romania si sentono "più italiani" per il 45,8%, quelli del Marocco, per il 36%, quelli di un paese europeo non UE, per più del 40% mentre le percentuali sono più basse per chi proviene dall'Asia e dall'America Latina. Sono indecisi il 38% dei giovani indiani. Sentirsi italiano nei fatti, al di là dell'acquisizione della cittadinanza formale, per un ragazzo europeo è comunque più facile. Inoltre, incide molto su queste valutazioni anche l'età in cui si è entrati in Italia. Tra i ragazzi arrivati dopo i 10 anni, si sente straniero quasi il 53%, mentre per i nati in Italia o per i nati all'estero ma arrivati prima dei 6 anni, la percentuale di chi si sente straniero si riduce a circa il 24%. Sul tema della percezione che i giovani di origine straniera hanno rispetto al loro futuro, è interessante notare come una quota considerevole, pari al 46,5%, di ragazzi stranieri, desidera andare a vivere fuori dall'Italia, in primo luogo negli Stati Uniti, nel Regno Unito e in Germania. Per contro, si riscontra che la propensione a restare in Italia spesso non è legata al sentirsi italiani. Infatti, nel caso dei cinesi, a fronte di una quota contenuta di ragazzi che dichiarano di sentirsi italiani, si riscontrano elevate percentuali di giovani che vogliono vivere nel nostro Paese, nati sia in Italia sia all'estero. La più elevata quota di coloro che prevedono di vivere nel nostro paese da adulti è rappresentata, comunque, dai moldavi (49,4%) e dagli ucraini (46,1%). Infine, per quanto concerne la distribuzione territoriale, la presenza di alunni di origine non italiana nelle scuole risulta molto più consistente nelle aree del Centro-Nord. Tuttavia, nelle regioni del Mezzogiorno sono più alte le quote di ragazzi stranieri che si sentono italiani (oltre il 45%) e che da adulti vorrebbero vivere in Italia (oltre il 33%), che frequentano compagni italiani (intorno al 90%), che registrano migliori performance scolastiche con percentuali più basse di ripetenze. Anche la concentrazione degli alunni stranieri sul territorio italiano è piuttosto disomogenea, per effetto dei differenti modelli migratori seguiti dalle collettività di appartenenza.

---

<sup>27</sup> Il 73,1% dei dirigenti scolastici, tenendo conto della crescente presenza straniera, dichiara la necessità di programmare adeguate strategie nella gestione della scuola al fine di facilitare l'integrazione dei ragazzi stranieri. Più di 1 dirigente su 3 auspica un aumento dei fondi per la realizzazione di progetti specifici, una migliore formazione del personale docente, oltre che la promozione di attività di sensibilizzazione contro il pregiudizio. Più del 90% dei docenti ritiene che il livello di integrazione, fatti salvi i problemi legati alle lacune linguistiche, sia buono o addirittura ottimo e il 74,4% che l'aumento della presenza di alunni stranieri nella scuola è da valutare sicuramente in maniera positiva, anche se comporta di frequente la necessità di modificare le modalità della propria didattica.



## **2. Il diritto all'istruzione e la sua estensione all'alunno straniero nella Costituzione e nella disciplina internazionale**

Il testo costituzionale italiano offre con riguardo agli stranieri “un quadro appena abbozzato”<sup>28</sup>, da ciò discendendo che le fonti che in esso consentono di attribuire diritti sociali al non cittadino sono essenzialmente individuabili negli artt. 2, 3 e 10, co. 2, Cost.. Il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 Cost.<sup>29</sup>, con la speculare richiesta di adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale “vale non solo per le libertà, ma anche per i c.d. diritti sociali”<sup>30</sup>, e “se l'art. 2 Cost. riguarda tutti gli uomini è conseguenziale che l'eguaglianza nel godimento di questi diritti deve coinvolgere tutti”<sup>31</sup>, portando così a ritenere applicabile allo straniero il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.<sup>32</sup>, come avvalorato dalla giurisprudenza costituzionale<sup>33</sup>. Infine, l'art. 10, co. 2, Cost. fornisce la “misura in cui l'accesso ed il godimento dei diritti sociali contribuiscono a definire la “condizione giuridica dello straniero” e sono assistiti da una riserva di legge in materia, che prescrive la conformità a norme e trattati internazionali”<sup>34</sup>.

Con particolare riferimento al diritto all'istruzione, l'art. 34, co. 1, Cost. stabilisce che “la scuola è aperta a tutti”, al co. 2 dispone che “l'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è

<sup>28</sup> G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Jovene, Napoli, 2007, 106.

<sup>29</sup> Cfr. V. ONIDA, *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale A.I.C. Cagliari 16-17 ottobre 2009*, Jovene, Napoli, 2010, 7, per il quale “il riconoscimento di un nucleo di diritti inviolabili comuni a tutti gli esseri umani introduce un cuneo che rende sempre problematica e meno giustificabile anche la differenza cittadino/non cittadino”; A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel terzo Millennio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, n. 2, 311, che sostiene che “la Costituzione italiana ha relativizzato il concetto di cittadinanza: nell'art. 2 è resa palese l'intenzione strategica di slegare i diritti fondamentali della persona dallo *status civitatis*”.

<sup>30</sup> Così C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Cedam, Padova, 2001, 101.

<sup>31</sup> Così C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, cit., 120;

<sup>32</sup> F. SORRENTINO, *Eguaglianza. Lezioni raccolte da E. Rinaldi*, Giappichelli, Torino, 2011, specifica che, anche se nel sistema della Costituzione l'art. 2 ha un'espressione “apparentemente” più ampia dell'art. 3 perché il primo è riferito agli uomini e l'altro ai cittadini, coordinando l'art. 3 con l'art. 2 e l'art. 10, co. 2, Cost. si è parificata la portata tra le due espressioni: il termine “cittadini” dell'art. 3 deve, quindi, essere letto alla luce dell'universalità dei diritti fondamentali espressa nell'art. 2.

<sup>33</sup> Tra le principali sentenze della Corte costituzionale, si vedano le nn. 120/1967, 104/1969, 244/1974, 54/1979, 199/1986, 62/1994, 219/1995, 198/2000 e 252/2001.

<sup>34</sup> Cfr. B. PEZZINI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: i diritti sociali*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino. A.I.C. Cagliari 16-17 ottobre 2009*, in *Rivistaaic.it*, 2009, 2; L. RONCHETTI, *La Costituzione come spazio della cittadinanza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2015, n. 2, 456, che sottolinea che “il cuore della riserva di legge del secondo comma dell'art. 10 per la condizione giuridica dello straniero debba essere il percorso attraverso il quale lo straniero smette di essere non-cittadino, per vedersi riconosciuta l'appartenenza politica alla comunità in base al legame costruito con l'ordinamento”.

obbligatoria<sup>35</sup> e gratuita”, al co. 3 prevede che “i capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi” e al co. 4 prescrive che “la Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso”<sup>36</sup>.

L’art. 34 Cost. sancisce il diritto all’istruzione indipendentemente dallo *status* di cittadino e dal possesso di un titolo di soggiorno. Infatti, ne sono titolari tutti i “capaci e meritevoli” non solo i cittadini, pertanto anche gli stranieri ed in particolare i minori<sup>37</sup>. Ciò è comprovato dalla stessa formulazione dell’art. 34 - “La scuola è aperta a tutti” - e lo conferma ancora l’art. 13 del Patto internazionale relativo ai diritti economici sociali e culturali adottato a New York il 16.12.1966, la cui ratifica ed esecuzione è avvenuta in Italia con la l. n. 881 del 25.10.1977, riconoscendo il diritto all’educazione “a ogni persona”.

Nella formula di cui al co. 3 dell’art. 34 Cost. “diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi” è, invero, implicitamente contenuto quello che viene definito talora “diritto allo studio”, talaltra “diritto all’istruzione”, oppure “diritto all’educazione”. In effetti, oggetto della norma è l’attività di studio diretta all’acquisizione o all’approfondimento delle conoscenze e delle attitudini occorrenti a raggiungere il grado prescelto dell’ordinamento, mentre il contenuto del diritto allo studio è la garanzia di accesso, secondo capacità e merito, a tutti i gradi degli studi, e della accessibilità a sussidi economici necessari a questo fine<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Per effetto dell’art. 1, co. 622, della l. n. 296/2006 l’obbligo di istruzione è stato esteso per almeno 10 anni nel periodo tra i 6 ed i 16 anni di età ed è volto a far ottenere un titolo di scuola secondaria superiore o una qualifica professionale di durata almeno triennale entro i 18 anni di età. L’istruzione obbligatoria, il cui mancato adempimento da parte del minore è penalmente sanzionato, è gratuita, nel senso che non è soggetta a tasse e tributi. Ai sensi dell’art. 5 del d.lgs. n. 76/2005, dell’art. 113 del d.lgs. n. 297/1994 e dell’art. 2 del d.m. n. 489/2001, i responsabili dell’adempimento dell’obbligo scolastico sono i genitori dei minori o chiunque ne faccia le veci a qualsiasi titolo e i soggetti tenuti alla vigilanza sono il sindaco e i dirigenti scolastici.

<sup>36</sup> Per approfondimenti, si veda M. BENVENUTI, *L’istruzione come diritto sociale*, cit., 194, che sottolinea il fatto che “l’art. 34 Cost. nel suo complesso – e, dunque, nell’enunciare il principio costituzionale della scuola aperta, nel declinare un diritto costituzionale ad una scuola aperta, un diritto costituzionale alla gratuità dell’istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, e un diritto costituzionale a raggiungere i gradi più alti degli studi, nonché, da ultimo, nel prospettare borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso – sia in grado di esprimere, ad oltre sessant’anni di vigenza della Carta repubblicana, una rimarchevole *vis* espansiva e, dunque, di fornire risposte adeguate alle questioni del nostro tempo”.

<sup>37</sup> Come sottolinea C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, cit., 347, il diritto all’istruzione “non riguarda solo i minori, ma anche gli stranieri adulti che intendano frequentare corsi di studio”.

<sup>38</sup> Sul punto, si veda M. MAZZIOTTI, *Studio (diritto allo)*, in *Enc. giur. Treccani*, XII, Roma, 1989. Come nota G. MATUCCI, *Il diritto a una didattica individualizzata e personalizzata*, in G. MATUCCI, F. RIGANO (a cura di), *Costituzione e istruzione*, cit., 298–299, “fin dai tempi dell’Assemblea Costituente, l’art. 34 Cost. è stato annunciato come una previsione dal significato profondamente innovativo. Fra le tante posizioni della dottrina, ferma è l’idea che l’articolo non abbia valenza meramente formale: esso, cioè, non si limita a fissare il divieto di discriminazione nell’accesso al sistema scolastico (e il diritto di ottenere l’iscrizione a scuola), ma riconosce, altresì, in combinato disposto con l’art. 3 Cost., un vero e proprio diritto soggettivo a ricevere l’istruzione necessaria, malgrado ogni possibile ostacolo di ordine economico e sociale”.

E' proprio in ordine a tale legame tra oggetto e contenuto che può essere messa in dubbio la natura personale o funzionale del diritto all'istruzione<sup>39</sup>. Certamente il diritto allo studio è un diritto personale; nonostante sia necessario al buon funzionamento dello Stato democratico, nella Costituzione tale diritto si qualifica come attributo inerente alla personalità umana. Ciò non esclude ovviamente che ai non cittadini possano essere richiesti particolari adempimenti per l'ammissione a certi ordini di studi in Italia, come ad esempio il superamento di una prova d'italiano<sup>40</sup>.

Con riguardo al disposto di cui al co. 2 dell'art. 34 Cost. che stabilisce l'obbligatorietà dell'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, va precisato che la responsabilità dell'adempimento dell'obbligo corrispondente al diritto allo studio grava sui genitori, lo Stato deve quindi garantire la prestazione per la parte che gli compete. L'art. 30, co. 1, Cost. dispone che i genitori "hanno il diritto e il dovere di mantenere, istruire ed educare i figli anche se nati fuori dal matrimonio"<sup>41</sup>, mentre l'art. 33 Cost. attribuisce la maggior parte delle competenze in materia d'istruzione alla "Repubblica" e, in particolare, il compito di istituire "scuole statali per tutti gli ordini e gradi". Nel caso in cui il diritto sia fatto valere verso i genitori o gli altri membri della famiglia a ciò obbligati, questa garanzia sussiste indipendentemente dallo stato di bisogno del soggetto ed è in funzione delle sostanze dei genitori<sup>42</sup>, mentre se il diritto viene fatto valere verso il potere pubblico, esso è condizionato a che il soggetto sia privo dei mezzi necessari. Il soddisfacimento di tale diritto da parte delle politiche pubbliche risulta piuttosto complesso specialmente in ordine "alle sempre crescenti differenziazioni della struttura sociale", che ne impongono "una continua rimodulazione"<sup>43</sup>.

Con riguardo alla normativa internazionale sul diritto all'istruzione va ricordato che la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10.12.1948 prevede all'art. 26 il diritto di ogni persona all'educazione, la gratuità almeno per quanto riguarda l'insegnamento elementare e fondamentale, l'obbligatorietà dell'insegnamento elementare, l'esigenza di generalizzare l'insegnamento tecnico e professionale e quella di aprire a tutti, in piena eguaglianza e in funzione dei meriti, l'accesso agli studi superiori. Essa indica, inoltre, gli scopi dell'educazione, che deve

<sup>39</sup> Per approfondimenti, si veda M. MAZZIOTTI, *Studio (diritto allo)*, cit..

<sup>40</sup> Sul punto, *contra*, F. BRUNO, *Prime considerazioni sui soggetti attivi del diritto allo studio*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1977, 176 ss.

<sup>41</sup> Per approfondimenti, si veda F. ANGELINI, *La famiglia e l'istruzione*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., 76, la quale chiarisce che "il riferimento al diritto dei genitori di istruire i figli, contenuto nell'art. 30 Cost., non può che riferirsi, da una parte, a quell'insieme fondamentale di conoscenze, ancorché limitate, che solo i genitori possono trasmettere soprattutto nei primi anni di vita e che va necessariamente integrata con quella scolastica (POTOTSCHNIG), come indicato dalla previsione costituzionale sull'obbligo scolastico (art. 34, co. 2, Cost.); dall'altra, assodato che l'istruzione nel suo significato complessivo, che guarda al risultato, non può prescindere dall'attività scolastica, il suo significato, in relazione a tale attività, si riferisce alla possibilità di scelta inerente a quell'azione di coordinamento che porta a sistema l'insieme dei singoli insegnamenti (SPINA)".

<sup>42</sup> Cass. civ., sent. 9 gennaio 1976, n. 38.

<sup>43</sup> Così E. PAPARELLA, *L'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., 317-318.

mirare al pieno sviluppo della personalità umana e al rafforzamento del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. E' fatto salvo il diritto dei genitori di scegliere il tipo di educazione da dare ai propri figli. A completamento, l'art. 27 sancisce il diritto per tutti di prendere parte alla vita culturale della comunità.

Siffatti principi sono stati precisati, sviluppati e resi operanti nel diritto interno degli Stati dagli artt. 13, 14 e 15 del Patto internazionale relativo ai diritti economici sociali e culturali. Nella Carta sociale europea del 18.10.1961<sup>44</sup>, gli articoli di riferimento in ordine alla garanzia del diritto all'istruzione dei minori sono l'art. 7 recante "Diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela" e l'art. 17 recante "Diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela sociale, giuridica ed economica". In quest'ultimo articolo è disposto: "Per assicurare ai bambini ed agli adolescenti l'effettivo esercizio del diritto di crescere in un ambiente favorevole allo sviluppo della loro personalità e delle loro attitudini fisiche e mentali, le Parti s'impegnano.... a garantire ai bambini ed agli adolescenti, in considerazione dei diritti e doveri dei genitori, le cure, l'assistenza, l'istruzione e la formazione di cui necessitano, in particolare prevedendo la creazione o il mantenimento di istituzioni o di servizi adeguati e sufficienti a tal fine" e "ad assicurare ai bambini ed agli adolescenti un insegnamento primario e secondario gratuito, favorendo una regolare frequentazione scolastica".

Tra le disposizioni costituzionali che in questa sede necessitano di essere ulteriormente richiamate vi sono certamente l'art. 9 Cost. che prevede che "la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura", principio reso esplicito da tutte le norme costituzionali sull'istruzione, essendo la cultura frutto dell'istruzione, cioè della diffusione ed acquisizione di conoscenze e di attitudini, l'art. 35, co. 2, Cost. il quale dispone che la Repubblica "cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori"<sup>45</sup>, l'art. 37 Cost., ai sensi del quale una "speciale adeguata protezione" deve essere assicurata alla lavoratrice madre e al bambino, rinviandosi ad apposite norme la tutela del lavoro minorile<sup>46</sup> e l'art. 38, co. 3, Cost. che riconoscendo agli inabili e ai minorati il diritto all'educazione e all'avviamento professionale, è da intendersi riferito anche a coloro che non hanno la cittadinanza italiana e, quindi, anche agli stranieri.

In conclusione, nell'esperienza italiana il progressivo ampliamento del riconoscimento legislativo e giurisprudenziale dei diritti sociali degli stranieri, in particolare del diritto

<sup>44</sup> Alla quale l'Italia ha dato esecuzione con l. n. 193 del 3.8.1965. La Carta sociale europea è stata riveduta nel 1996 ed è entrata in vigore in Italia, nella sua nuova veste, il 1.9.1999.

<sup>45</sup> Per approfondimenti, si veda M. GIACCHETTI FANTINI, *L'istruzione e la formazione professionale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., 368-369, la quale sottolinea che "la posizione che l'art. 35 Cost. occupa all'interno della Costituzione attribuisce a questa norma un ruolo di completamento e di ampliamento del disegno tracciato negli artt. 33 e 34 Cost., dato che esso segue le disposizioni dedicate alla scuola e al diritto allo studio, che chiudono nella parte I il titolo II sui rapporti etico-sociali, ed apre il titolo III sui rapporti economici. Tale collocazione dell'art. 35 Cost. riflette l'ambivalenza della formazione professionale che è, da un lato, collegata all'istruzione e, dall'altro, funzionalizzata allo svolgimento di un'attività lavorativa (LOY, NAPOLI, VARESI)".

<sup>46</sup> In proposito, si veda V. PIERGIGLI, *Intangibilità delle frontiere e protezione dei legami familiari del minore straniero. Contrasti interpretativi e approdi giurisprudenziali*, in *Federalismi.it*, 2011, n. 4, 8.

all'istruzione, è legato alla qualificazione dei diritti sociali come fondamentali e inviolabili e, quindi, spettanti a tutti e non ai soli cittadini<sup>47</sup>.

### **3. La normativa statale sul diritto all'istruzione per gli stranieri: quadro generale ed effettività del diritto per le seconde generazioni dell'immigrazione**

Il diritto all'istruzione dei giovani stranieri a livello statale è disciplinato sia dalla normativa in materia di istruzione e formazione, oggetto negli ultimi 15 anni di due rilevanti riforme: la c.d. "riforma Moratti"<sup>48</sup> e la c.d. "riforma Gelmini"<sup>49</sup>, sia dalla normativa riguardante l'immigrazione principalmente contenuta nella legge delega n. 40/1998 sull'immigrazione (c.d. "legge Turco-Napolitano"), nel d.lgs. n. 286/1998 recante il "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" (di seguito T.U. Immigrazione) e nel relativo Regolamento di attuazione d.P.R. n. 394/1999, dai quali emerge una disciplina particolarmente favorevole alla tutela dei minori.

Pertanto, anche ai giovani di cittadinanza non italiana si applica la normativa generale in materia di diritto-dovere all'istruzione e alla formazione professionale. Tale normativa prevede sia l'obbligo di istruzione per dieci anni, che l'obbligo formativo, ridefinito come dovere di istruzione e formazione fino ai 18 anni<sup>50</sup>, da assolversi con il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale o nell'apprendistato<sup>51</sup>. L'obbligo scolastico, integrato nel più ampio concetto di diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, quindi, si assolve frequentando le scuole del sistema pubblico oppure i percorsi di istruzione e formazione professionale<sup>52</sup>. Gli studenti, compresi gli stranieri, che

<sup>47</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., 97 ss; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 32.

<sup>48</sup> La legge delega n. 53/2003, conosciuta anche come riforma Moratti, ha apportato alcune modifiche sostanziali all'ordinamento scolastico italiano.

<sup>49</sup> La riforma Gelmini comprende un insieme di atti normativi riguardanti il settore dell'istruzione italiano entrati in vigore tra il 2008 ed il 2013, che hanno costituito il superamento della riforma Moratti del 2003.

<sup>50</sup> Si precisa che è in seguito alla riforma Moratti che le previsioni riguardanti il diritto all'istruzione e formazione e il correlativo dovere hanno ridefinito ed ampliato l'obbligo scolastico di cui all'art. 34 Cost., nonché l'obbligo formativo introdotto dall'art. 68 della l. n. 144/1999; per effetto dell'art. 2, co. 1, lett. c, della l. n. 53/2003 il diritto all'istruzione e alla formazione è assicurato a tutti per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età, realizzandosi sia nel sistema di istruzione sia in quello di istruzione e formazione professionale, secondo i livelli essenziali di prestazione (LEP) definiti su base nazionale a norma dell'art. 117, co.2, lett. m) Cost.; in merito alla collocazione della formazione professionale nel sistema educativo e all'introduzione del "diritto-dovere all'istruzione e alla formazione" ad opera della l. n. 53/2003, si veda M. GIACHETTI FANTINI, *L'istruzione e la formazione professionale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., 397-400.

<sup>51</sup> Art. 1, co. 2-3, del d.lgs. n. 76/2005, art. 1, co. 1, del d.lgs. 226/2005, art. 1, co. 622, della l. n. 296/2006, art. 1 del d.m. del MIUR n. 139/2007, art. 48, co. 8, della l. n. 83/2010, art. 3, co. 1, del d.lgs. n. 167/2011.

<sup>52</sup> Con la riforma Gelmini, nonostante l'intento di ridurlo, l'obbligo scolastico non ha subito variazioni.



non hanno conseguito il titolo conclusivo del primo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione e che hanno compiuto il sedicesimo anno di età possono acquisirlo nei Centri Provinciali per l’Istruzione degli Adulti di cui all’art. 1, co. 632, della l. n. 296/2006. Nell’ambito della vasta legislazione scolastica, l’autonomia delle istituzioni scolastiche, prevista dal d.P.R. n. 275/1999, rappresenta uno degli strumenti principali per affrontare tutti gli aspetti legati all’integrazione degli alunni stranieri che richiedono la costruzione di appropriate e specifiche soluzioni. Uno degli elementi più qualificanti e innovativi della riforma Moratti è senza dubbio il riconoscimento della centralità degli alunni, individui per i quali è fondamentale lo sviluppo delle potenzialità anche attraverso la personalizzazione dei piani di studio che, nel rispetto della predetta autonomia delle istituzioni scolastiche, consentono la costruzione di percorsi educativi e didattici appropriati a ciascuno studente.

Il T.U. Immigrazione<sup>53</sup> presenta un quadro normativo articolato sulle politiche di accoglienza e di integrazione degli immigrati. L’art. 2, co. 1, del T.U. Immigrazione contiene una fondamentale norma-principio, in cui si afferma che agli stranieri comunque presenti alla frontiera o nel territorio nazionale, sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana, in conformità con la normativa di diritto interno, le convenzioni internazionali in vigore e i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti. Al co. 5 della medesima disposizione si sancisce la parità di trattamento dello straniero con il cittadino, nell’accesso ai pubblici servizi nei limiti e nei modi previsti dalla legge. Ulteriormente, il “superiore interesse del fanciullo”, espressamente richiamato nella disposizione di apertura del titolo IV del T.U. Immigrazione, deve essere preso in considerazione con carattere di priorità in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto all’unità familiare e riguardanti i minori<sup>54</sup>. Vi è, inoltre, il tentativo di rivolgere una specifica attenzione all’integrazione scolastica e alla tutela del diritto di accesso a scuola del minore straniero, in particolare con l’art. 38 del T.U. Immigrazione, che disciplina l’istruzione degli stranieri e l’educazione interculturale, stabilendo al co. 1 che tutti “i minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all’obbligo scolastico” e che “ad essi si

---

<sup>53</sup> In Italia, il fenomeno dell’immigrazione è stato regolato antecedentemente alla l. n. 40/1998 e al T.U. Immigrazione, dalla l. n. 943/1986 e dalla l. n. 39/1990 (c.d. “legge Martelli”). In seguito, invece, il T.U. Immigrazione ha subito svariate modifiche, tra cui quelle operate con la l. n. 189/2002 (c.d. “legge Bossi-Fini”) e con il d. l. n. 92/2008, convertito nella l. n. 125/2008, e la l. n. 94/2009, le quali assieme alla l. n. 85/2009 di adesione dell’Italia al Trattato di Prüm e ai d.lgs. n. 159/2008 in tema di riconoscimento e di revoca dello *status* di rifugiato, n. 160/2008 in tema di ricongiungimento familiare, n. 32/2008 in tema di libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini dell’Unione e loro familiari sul territorio nazionale, hanno dato vita a quell’insieme di misure note come “Pacchetto sicurezza” che hanno interessato, oltre al T.U. Immigrazione, anche i codici penale e di procedura penale, la l. n. 1228/1954 e la l. n. 91/1992; da ultimo il T.U. Immigrazione è stato rettificato dalla l. n. 122/2016, dal d. lgs. n. 203/2016, dalla l. n. 47/2017 e dalla l. n. 110/2017.

<sup>54</sup> Cfr. V. PIERGIGLI, *Intangibilità delle frontiere*, cit., 2-3; G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., 310 ss.;

applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione<sup>55</sup>, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica<sup>56</sup>. Detta previsione costituisce un'importante novità introdotta dal legislatore italiano<sup>57</sup>, in quanto precedentemente alla l. n. 40/1998, cui ha seguito l'adozione del T.U. Immigrazione, la questione dell'accesso all'istruzione dei minori stranieri era demandata solamente a circolari ministeriali<sup>58</sup>, per anni "strumento prescelto per dare attuazione alle disposizioni costituzionali in materia scolastica"<sup>59</sup>. Con la formula "presenti sul territorio", utilizzata anche nell'ambito della normativa scolastica, il legislatore ha inteso stabilire chiaramente che il diritto all'istruzione riguarda sia i minori legalmente residenti, sia i minori privi del permesso di soggiorno e/o i cui genitori siano irregolarmente soggiornanti e perciò è indipendente dalla regolarità della posizione amministrativa dello straniero minore<sup>60</sup>.

L'art. 38 del T.U. Immigrazione, al co. 2, pone, inoltre, l'obbligo in capo allo Stato, alle Regioni e agli enti locali di garantire l'effettività del diritto allo studio anche mediante l'attivazione di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana, primo veicolo di integrazione possibile<sup>61</sup> e pre-condizione per l'esercizio del diritto stesso, mentre il co. 3 contiene una norma

<sup>55</sup> Tale normativa trova conferma nella legislazione scolastica già dettata dall'art. 1, co. 6, del d.lgs. n. 76/2005, in cui si dispone che: "La fruizione dell'offerta di istruzione e di formazione [...] costituisce per tutti ivi compresi [...] i minori stranieri presenti nel territorio dello Stato, oltre che un diritto soggettivo, un dovere sociale ai sensi dell'articolo 4, secondo comma, della Costituzione...".

<sup>56</sup> Peraltro, tale previsione risulta conforme anche all'art. 28 della Convenzione sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con la l. n. 176/1991, che obbliga gli Stati contraenti a riconoscere il diritto del fanciullo all'educazione.

<sup>57</sup> Per approfondimenti, si veda F. SCUTO, *Il diritto sociale*, cit., 406.

<sup>58</sup> Tra esse, si segnalano la c.m. n. 301 del 8 settembre 1989 recante "Inserimento degli stranieri nella scuola dell'obbligo. Promozione e coordinamento delle iniziative per l'esercizio del diritto allo studio", la c.m. n. 205 del 22 luglio 1990 recante "La scuola dell'obbligo e gli alunni stranieri" e la c.m. n. 73 del 2 marzo 1994 recante "Dialogo interculturale e convivenza democratica: l'impegno progettuale della scuola".

<sup>59</sup> Sul punto, si veda M. DELLA MORTE, *Profili del divieto di discriminazione nell'ambito della scuola*, in C. CALVIERI (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Perugia del 18 marzo 2005*, Giappichelli, Torino, 2006, 210.

<sup>60</sup> Il titolo V del T.U. Immigrazione disciplina alcuni ambiti specifici di *welfare* per gli immigrati, quali la salute, l'istruzione e l'assistenza sociale; l'estensione di detti diritti sociali a favore degli immigrati irregolari, minori e adulti, operata dal T.U. Immigrazione in attuazione della legge delega n. 40/1998, costituisce un'importante novità rispetto alla disciplina precedentemente adottata in materia in Italia e ha contribuito senza dubbio ad elevare lo *standard* di tutele e garanzie di cui beneficia tale categoria di stranieri. A riguardo, si veda F. SCUTO, *Il diritto sociale alla salute, all'istruzione e all'abitazione degli stranieri «irregolari»: livelli di tutela*, in *Rassegna Parlamentare*, 2008, n. 2, 391.

<sup>61</sup> Con l'art. 4-bis del T.U. Immigrazione, inserito dalla l. n. 94/2009 e attuato con il d.P.R. n. 179/2011 entrato in vigore nel marzo del 2012, è stato introdotto per lo straniero maggiore di anni sedici, in casi determinati, l'obbligo di sottoscrivere al momento della presentazione della domanda di permesso di soggiorno allo Sportello Unico per l'Immigrazione, un accordo di integrazione che prevede percorsi formativi di apprendimento della lingua italiana e dell'educazione civica, volti ad assicurare il diritto all'istruzione; tale accordo, qualora coinvolga un minore di età compresa tra i sedici e i diciotto anni, è sottoscritto anche dai genitori o dai soggetti esercenti la potestà genitoriale regolarmente soggiornanti nel territorio nazionale, inoltre è articolato per crediti ed ha una durata di due anni prorogabile di un altro anno; all'atto della sottoscrizione, sono assegnati allo straniero sedici crediti corrispondenti al

programmatica con la quale si prevede che la comunità scolastica, nel recepire le differenze linguistiche e culturali come un valore, “promuove e favorisce iniziative volte all’accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d’origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni”<sup>62</sup>. Il co. 5 dell’art. 38 del T.U. Immigrazione è, invece, interamente dedicato all’accoglienza scolastica e all’accesso ai corsi di formazione degli stranieri maggiorenni, i quali devono essere promossi dalle istituzioni scolastiche nel quadro di una programmazione territoriale degli interventi. L’istruzione per gli adulti stranieri, al contrario di quanto avviene per i minori, è riservata solamente ai cittadini di paesi terzi che siano in possesso di regolare permesso di soggiorno. Parimenti l’art. 39 del T.U. Immigrazione consente l’accesso all’istruzione universitaria, in condizioni di parità di trattamento con i cittadini italiani, unicamente agli stranieri regolarmente soggiornanti.

Il d.P.R. n. 394/1999, recante il regolamento di attuazione del T.U. Immigrazione, all’art. 45, co. 1 e 2, dispone che i minori stranieri presenti sul territorio nazionale hanno diritto all’istruzione indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno, nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani, stabilisce che l’iscrizione dei minori stranieri nelle scuole

---

livello A1 di conoscenza della lingua italiana parlata ed al livello sufficiente di conoscenza della cultura civica e della vita civile in Italia, secondo quanto previsto ai punti 1 e 2 dell’allegato B.

<sup>62</sup> Sulla dimensione dei diritti linguistici, che completano i diritti sociali, si veda G. POGGESCHI, *Diritti linguistici (la lingua come strumento del diritto e la lingua quale oggetto della regolamentazione giuridica)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche (aggiornamento)*, Utet, Torino, 2015, 107, il quale nel distinguere diritti e doveri linguistici di prima, seconda e terza specie, relativi rispettivamente alle maggioranze, alle minoranze ed agli stranieri, chiarisce che “I diritti di terza specie “generali” sono quelli che attribuiscono diritti agli stranieri ed ai loro discendenti: nelle società democratiche possono essere intesi come un’estensione dei diritti di prima specie, e ab origine erano destinati ai soli cittadini: sono i fondamentali diritti alla salute, all’abitazione, al lavoro ed all’istruzione, oltre naturalmente ai classici diritti di riunione, di associazione, e di libertà di espressione. I diritti linguistici di terza specie, che vigono in pochissimi paesi (Canada, Paesi scandinavi ed in parte in Germania), sono quelli che riguardano le lingue degli stranieri e dei loro discendenti. In Italia, più che diritti linguistici di terza specie (sporadici ed irregolari, come la possibilità di studiare il cinese negli istituti superiori di Venezia e Prato) esistono doveri linguistici di prima specie, cioè dell’integrazione, per gli stranieri...”, da individuarsi, come specificato in altra parte della voce, principalmente nel “dovere di apprendimento della lingua ufficiale da parte degli immigrati.”; su particolari aspetti connessi all’uso della lingua come strumento di integrazione sociale, si soffermano P. BONETTI, *L’uso della lingua negli atti concernenti l’ingresso, il soggiorno e l’allontanamento degli stranieri e nell’accesso al diritto di asilo*, in P. BONETTI (a cura di), *L’uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, Giappichelli, Torino, 2016, 579, il quale sottolinea che “Attraverso le sue formule linguistiche entra nella dimensione giuridica quella determinata rappresentazione della realtà che è propria dello Stato che l’ha prodotto e della sua società, alla quale però lo straniero non appartiene e che pertanto egli può anche non conoscere e neppure immaginare o non riuscire a comprendere e a fare propria con gli strumenti linguistici e culturali che possiede. [...] E’ così manifesta l’evidente posizione asimmetrica in cui si trova di fronte al diritto lo straniero. In una forma di Stato democratico-sociale fondata sui principi personalista e pluralista i pubblici poteri si devono fare carico di questa asimmetria linguistica favorendo il più possibile la rimozione degli ostacoli linguistici per rendere effettivi i diritti dello straniero previsti dal diritto dello Stato in cui si trova e per consentirgli di adempiere gli inderogabili obblighi da esso previsti.”; A. BRAMBILLA, *La lingua negli atti e nella comunicazione delle amministrazioni in materia di ingresso, soggiorno, allontanamento, trattenimento e diritto di asilo dei cittadini stranieri: il divario tra norma e prassi*, in P. BONETTI (a cura di), *L’uso della lingua*, cit., 625 ss..

italiane di ogni ordine e grado avviene nei modi e alle condizioni previsti per i minori italiani<sup>63</sup> e che può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno scolastico, prevede l'iscrizione con riserva dei minori stranieri privi di documentazione anagrafica ovvero in possesso di documentazione irregolare o incompleta, non pregiudicando ciò il conseguimento dei titoli conclusivi dei corsi di studio delle scuole di ogni ordine e grado che, in mancanza di accertamenti negativi sull'identità dichiarata dell'alunno, vengono rilasciati all'interessato con i dati identificativi acquisiti al momento dell'iscrizione. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, al momento dell'iscrizione di un minore straniero o comunitario, la scuola è tenuta a richiedere al genitore o a chi esercita la potestà genitoriale la stessa documentazione anagrafica, sanitaria e scolastica<sup>64</sup> richiesta per l'iscrizione degli studenti italiani, ma l'eventuale iscrizione con riserva non influisce in alcun modo sul diritto alla frequenza<sup>65</sup>. L'art. 45 del d.P.R. n. 394/1999 prevede poi una serie di misure per evitare fenomeni di discriminazione o marginalizzazione dei minori stranieri negli istituti scolastici e favorirne, invece, l'integrazione e l'apprendimento. In primo luogo, si stabilisce l'obbligo di iscrivere i minori alla classe corrispondente alla loro età anagrafica, a meno che il Collegio dei docenti disponga diversamente sulla base di una serie di accertamenti relativi al precedente percorso scolastico dell'alunno straniero<sup>66</sup>. Si richiede poi al Collegio dei docenti di effettuare la ripartizione

---

<sup>63</sup> Il Consiglio di Stato, sez. VI, nella sentenza n. 1734 del 27 febbraio 2007, ha osservato che l'art. 45 del d.P.R. n. 394/1999 "ha la funzione di garantire ai minori stranieri l'accesso alle scuole (elementari, medie inferiori e superiori) anche se non siano in possesso di permesso di soggiorno...".

<sup>64</sup> L'art. 3 del d.P.R. n. 445/2000 stabilisce che i cittadini comunitari possono utilizzare le autocertificazioni a parità dei cittadini italiani, mentre i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione regolarmente soggiornanti in Italia possono utilizzare le autocertificazioni per gli stati e i fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani; gli altri stati e fatti sono documentati mediante certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana che ne attesta la conformità all'originale. Ai fini dell'iscrizione e della valutazione delle competenze per l'inserimento nelle classi possono comunque essere utilizzati anche documenti tradotti ed asseverati in Italia.

<sup>65</sup> Giova evidenziare che dalla previsione secondo la quale si deve procedere all'iscrizione, seppur con riserva, anche dei minori privi di documentazione anagrafica, si evince la scelta di non subordinare l'esercizio del diritto all'istruzione a condizioni che potrebbero rivelarsi "problematiche". La circolare del MIUR n. 28 del 10 gennaio 2014, chiarisce che anche per gli alunni con cittadinanza non italiana sprovvisti di codice fiscale è consentito effettuare la domanda di iscrizione on line, mediante un "codice provvisorio", che, appena possibile, l'istituzione scolastica dovrà sostituire con il codice fiscale definitivo.

<sup>66</sup> In particolare, il co. 2 dell'art. 45 del d.P.R. n. 394/1999 prevede che il Collegio dei docenti può iscrivere il minore ad una classe diversa tenuto conto degli studi effettuati nel Paese di provenienza dell'alunno – che può dar luogo all'iscrizione ad una classe immediatamente superiore o inferiore rispetto all'età anagrafica – dell'accertamento delle competenze e della preparazione dell'alunno, del corso di studi eventualmente seguito nel Paese di provenienza e del titolo di studio posseduto dall'alunno; con riferimento all'inserimento nelle classi della scuola secondaria di secondo grado, con la nota n. 465 del 27 gennaio 2012, il Ministero dell'Istruzione ha fornito importanti indicazioni in materia, distinguendo tra minori infrasedicenni e minori ultrasedicenni: qualora gli studenti con cittadinanza non italiana siano ancora, secondo l'ordinamento scolastico italiano, in età di obbligo di istruzione, trova applicazione l'art. 45, comma 2, del d.P.R. n. 394/1999; qualora, invece, gli studenti con cittadinanza non italiana non siano più soggetti, secondo il nostro ordinamento scolastico, all'obbligo di istruzione (ovvero gli studenti, almeno sedicenni, che hanno seguito un regolare corso di studi nel Paese di provenienza), si applica l'art. 192, co. 3, del d. lgs. n. 297/1994, che prevede che il

degli alunni stranieri nelle classi in modo da evitare la formazione di classi composte prevalentemente da stranieri, le cc.dd. classi “ghetto”<sup>67</sup> in cui la didattica diventa difficile per la presenza preponderante di alunni di origine straniera<sup>68</sup>. Inoltre, nell’art. 45 del d.P.R. n. 394/1999 si dispongono ulteriori obblighi per il Collegio dei docenti: di stabilire, sulla base del livello di competenza di ogni singolo alunno straniero, il conseguente adattamento dei programmi scolastici; di avviare interventi individuali o per gruppi, volti a migliorare la conoscenza della lingua italiana, anche mediante l’organizzazione di corsi intensivi sulla base di specifici progetti al fine di favorirne l’apprendimento da parte degli studenti stranieri; di formulare proposte per incrementare la comunicazione tra scuola e famiglie dei minori stranieri, avvalendosi se necessario dell’aiuto dei mediatori culturali.

La l. n. 94/2009, in un’ottica di contrazione dei contenuti e degli immigrati destinatari delle misure di protezione sociale, ha previsto una serie di riforme in materia di rinnovo dei permessi di soggiorno e controlli sulla loro regolarità, di acquisto della cittadinanza, di ricongiungimento familiare, di accesso all’abitazione, che più o meno direttamente investono le possibilità di integrazione e riconoscimento dei diritti fondamentali<sup>69</sup>.

Vanno in aggiunta considerate le diverse “norme annuncio” nei confronti dei cc.dd. “clandestini” che, specialmente negli ultimi anni, ipotizzano ulteriori riduzioni dell’effettivo livello di tutela dei diritti, tra cui quello all’istruzione, riducendoli per gli stranieri irregolari a quel livello minimo “al di sotto del quale scompare lo stesso oggetto del diritto”<sup>70</sup>. In particolare, le modifiche apportate al T.U. Immigrazione dalla l. n. 94/2009 hanno reso la posizione dei minori stranieri irregolari più problematica rispetto a quella dei minori stranieri regolari e dei minori italiani<sup>71</sup> essendo stata prevista una formula di esenzione dall’onere di esibizione dei documenti attestanti la regolarità del soggiorno più restrittiva rispetto al passato, non mancando di sollevare dubbi interpretativi riguardo sia l’esatta individuazione delle tipologie di servizi educativi per i quali tale onere non sussisterebbe, che la configurazione o meno in capo alla autorità amministrativa di un obbligo di

---

consiglio di classe possa consentire l’iscrizione ai percorsi di studio e alle classi richieste qualora essi provino di “possedere adeguata preparazione sull’intero programma prescritto per l’idoneità alla classe cui aspirano”.

<sup>67</sup> Sul punto, si veda E. CODINI, *L’iscrizione alla scuola dei minori stranieri*, in *Minorigiustizia*, 2008, n. 3, 106.

<sup>68</sup> L’art. 115 del d. lgs n. 297/1994 stabilisce anche che l’assegnazione alle classi degli alunni figli di cittadini comunitari residenti in Italia è effettuata, ove possibile, raggruppando alunni dello stesso gruppo linguistico che, comunque, non devono superare il numero di cinque per ogni classe; nelle linee guida, contenute nella Circolare del Ministero della Pubblica Istruzione n. 24 del 1° marzo 2006, è, altresì, promossa “un’equilibrata distribuzione delle iscrizioni attraverso un’intesa tra scuole e reti di scuole”.

<sup>69</sup> Sul punto, si vedano G. BASCHERINI, A. CIERVO, *L’integrazione difficile: il diritto alla salute e all’istruzione degli stranieri nella crisi del welfare State*, in *Gli Stranieri. Rassegna di studi e giurisprudenza*, 2011, n. 3, 42.

<sup>70</sup> Cfr. G. BASCHERINI, A. CIERVO, *L’integrazione difficile*, cit., 42; B. PEZZINI, *Una questione che interroga l’uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale A.I.C. Cagliari 16-17 ottobre 2009*, Jovene, Napoli, 2010, 192.

<sup>71</sup> Sulla condizione giuridica dei minori stranieri dopo le modifiche apportate al T.U. Immigrazione dalla l. n. 94/2009, si vedano L. MIAZZI, G. PERIN, *Legge n. 94/2009: peggiora anche la condizione dei minori stranieri*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2009, n. 4, 178-180.



segnalazione all'autorità giudiziaria del reato di ingresso e soggiorno illegale, se non per il minore, per i suoi genitori.

In ordine alle possibili conseguenze sull'effettività del diritto all'istruzione obbligatoria dei minori stranieri derivanti dall'introduzione ad opera del Pacchetto sicurezza del reato di ingresso e soggiorno illegale, va premesso che, indipendentemente dalla posizione giuridica dei genitori, i minori non sono passibili del reato di cui all'art. 10-bis del T.U. Immigrazione, con la conseguenza che nei loro confronti non sussiste l'obbligo di denuncia da parte dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio. Inoltre, le istituzioni scolastiche e gli Enti locali non potrebbero pretendere l'esibizione del titolo di soggiorno per l'accesso alla scuola non solo dai minori stranieri ma neppure dai genitori e conseguentemente effettuare, anche indirettamente, una segnalazione all'autorità giudiziaria e/o all'autorità di pubblica sicurezza della presenza irregolare degli stessi e/o dei loro genitori, in quanto, come visto, l'art. 45 del regolamento attuativo del T.U. Immigrazione riconosce espressamente a tutti i minori stranieri presenti sul territorio italiano il diritto all'istruzione obbligatoria, a prescindere dalla regolarità del soggiorno dei loro genitori<sup>72</sup>.

Nel testo previgente dell'art. 6, co. 2, del T.U. Immigrazione l'esclusione dall'onere di esibizione di un titolo di soggiorno riguardava, in generale, i provvedimenti relativi all'esercizio dei servizi pubblici inerenti salute, istruzione ed assistenza sociale, mentre nel testo riformato tale esclusione concerne soltanto i provvedimenti riguardanti attività sportive e ricreative a carattere temporaneo, quelli inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie e quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie<sup>73</sup>. In ordine all'individuazione dei servizi educativi riconducibili alle cc.dd. "prestazioni scolastiche obbligatorie", ci si è interrogati in merito al significato di tale nozione ai fini della corretta interpretazione dell'art. 6, co. 2, del T.U. Immigrazione, come innovato dalla l. n. 94/2009, in conformità ai principi costituzionali, internazionali e a quelli sanciti dallo stesso T.U. Immigrazione. Secondo un orientamento estensivo e garantista in ordine alle prestazioni scolastiche

---

<sup>72</sup> Si veda, in tal senso, anche l'ordinanza del Tribunale di Milano dell'11.2.2008, che ha ritenuto discriminatorio il comportamento del Comune di Milano che subordinava l'iscrizione alla scuola dell'infanzia al permesso di soggiorno; inoltre, come sostenuto da E. ROZZI, *Il diritto dei minori stranieri privi di permesso di soggiorno all'istruzione, alla formazione e all'accesso ai servizi socio-educativi*, in *Asgi.it*, 11-12, "in base a un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa vigente, non può essere richiesta l'esibizione del permesso di soggiorno né del minore né del genitore o di chi ne fa le veci" per l'accesso a tutte le scuole ed "ogni diversa interpretazione, che limiti il diritto all'istruzione e alla formazione dei minori privi di permesso di soggiorno e violi il principio di non discriminazione e il principio del "superiore interesse del minore", si porrebbe in contrasto con la Costituzione e con gli obblighi comunitari e internazionali assunti dallo Stato italiano, e deve dunque essere respinta".

<sup>73</sup> In merito, si veda E. ROZZI, *Il diritto dei minori stranieri*, cit., 12, che chiarisce che "in tali casi, l'esibizione del permesso di soggiorno è un onere, non un obbligo: la mancata esibizione impedisce cioè l'adozione del provvedimento, ma non è sanzionata in alcun modo. Ciò rappresenta una fondamentale differenza rispetto ai casi in cui l'esibizione del permesso è richiesta da parte degli agenti o ufficiali di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 6, co. 3, del T.U. Immigrazione, situazioni nelle quali il cittadino straniero è obbligato a esibire il permesso di soggiorno e la mancata esibizione è sanzionata".

obbligatorie<sup>74</sup>, l'esenzione dall'obbligo di esibizione del premesso di soggiorno alla pubblica amministrazione varrebbe comunque dal periodo iniziale di frequenza dell'asilo nido<sup>75</sup> e della scuola dell'infanzia, fino al conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale e pertanto anche successivamente al compimento del 18° anno di età. In Italia, il titolo di studi conclusivo della scuola secondaria superiore per il riconoscimento ufficiale degli studi compiuti o una qualifica professionale si conseguono ordinariamente dopo il compimento della maggiore età, pur non sussistendo più il dovere di istruzione e formazione oltre i 18 anni. Ciò, pertanto, non può implicare che, al compimento della maggiore età, lo studente straniero irregolarmente soggiornante debba forzatamente interrompere il percorso scolastico o formativo intrapreso durante la minore età e non ancora conclusi<sup>76</sup>. Benché non vi sia una disposizione normativa che disciplini specificatamente il diritto dello studente divenuto maggiorenne di conseguire il titolo di studio finale del corso iniziato da minorenni, tale diritto può essere senz'altro desunto dalla normativa vigente, interpretata alla luce dei principi costituzionali, comunitari e internazionali che, garantendo a tutti il diritto fondamentale all'istruzione, non lo limita solo ai minorenni<sup>77</sup>. Anche il Consiglio di Stato, infatti, sia pure in una fattispecie differente, ha dichiarato che negare l'accesso all'esame di maturità al termine di un percorso di studi "conduce a risultati irragionevoli", avendo "l'inaccettabile effetto di impedire al cittadino straniero il completamento del corso di studi superiore per la sola ragione che è diventato maggiorenne"<sup>78</sup>. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, inoltre, ha affermato che il

<sup>74</sup> Sul punto, si vedano il documento dell'ASGI "*I minori stranieri extracomunitari e il diritto all'istruzione dopo l'entrata in vigore della l. n. 94 del 2009*", in *Asgi.it*; L. MIAZZI, G. PERIN, *Legge n. 94/2009*, cit., 198-201; L. MIAZZI, *Minori o stranieri: legge e istituzioni a confronto con una presenza scomoda*, in *Minorigiustizia*, 2010, n.2, 25.

<sup>75</sup> In risposta ad un quesito formulato dal Comune di Bologna, la Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo del Ministero dell'Interno, con la nota n. 2589 del 13 aprile 2010, ha dichiarato che "per le domande di iscrizione all'asilo nido dei minori stranieri non sussiste alcun obbligo di esibire il permesso di soggiorno". Sull'attenzione posta sulla questione anche dal livello ministeriale della Pubblica Amministrazione, si vedano G. BASCHERINI, A. CIERVO, *L'integrazione difficile*, cit., 48.

<sup>76</sup> Cfr. E. ROZZI, M. CONSOLE (a cura di), *Minori stranieri e diritto all'istruzione e alla formazione professionale*, documento realizzato nell'ambito del progetto "In.Media.Res – Integrazione Mediazione Responsabilità", in *Asgi.it*, [19](#); L. MIAZZI, G. PERIN, *Legge n. 94/2009*, cit., 198-205.

<sup>77</sup> Come su menzionato, l'art. 34 della Costituzione garantisce tale diritto "a tutti" senza limitarlo ai minorenni, l'art. 14 della Carta di Nizza lo riconosce a "ogni individuo", l'art. 2 del I Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo afferma che tale diritto "non può essere rifiutato a nessuno" e l'art. 2, co. 1, del T.U. Immigrazione riconosce allo straniero irregolarmente soggiornante, anche maggiorenne, "i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti", tra i quali rientra sicuramente il diritto all'istruzione sancito dalla Costituzione e dalle Convenzioni internazionali citate.

<sup>78</sup> Si tratta della sentenza della VI sezione del Consiglio di Stato n. 1734/2007, avente ad oggetto il ricorso di una cittadina thailandese che, ammessa al quinto anno di un istituto tecnico per il turismo, vedeva rifiutarsi il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di studio, in base al dichiarato convincimento della Questura di Terni che dalle disposizioni del capo VII del d.P.R. n. 394/1999 "si evincerebbe che non è previsto il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di studio per la frequenza di scuole medie superiori a stranieri di età superiore a 18 anni". Il Consiglio di

diritto all'istruzione riconosciuto ad ogni individuo non si esaurisce nell'accesso agli stabilimenti scolastici, ma deve necessariamente concretarsi anche nella possibilità di trarre vantaggio dall'istruzione ricevuta, vedendosi riconoscere ufficialmente gli studi compiuti<sup>79</sup>. Si ricorda che tale interpretazione giurisprudenziale della normativa vigente è stata più volte confermata dal MIUR che con due note del 7 giugno 2009 e del 13 giugno 2012, riguardanti specifici casi di studenti stranieri maggiorenni privi di permesso di soggiorno, ha affermato il principio in base al quale gli studenti stranieri non possono essere esclusi dal diritto a sostenere l'esame di maturità a causa dell'irregolarità del soggiorno. Nel maggio del 2009 il MIUR, con due note del capo dipartimento Biondi, aveva richiesto la comunicazione da parte delle scuole superiori dei dati degli studenti "sia per la rilevazione degli esiti finali sia per monitorare l'intera carriera scolastica", affermando che tale indagine per le scuole secondarie di secondo grado statali avrebbe avuto "come unità di rilevazione il singolo studente anziché la scuola" e "i codici fiscali degli alunni, comunicati dalle scuole" sarebbero stati validati da parte dell'Agenzia delle Entrate per procedere eventualmente alle necessarie rettifiche. A seguito di ciò si era sollevato il dubbio sul fatto che gli alunni stranieri privi di codice fiscale, in quanto irregolarmente presenti sul territorio nazionale, potessero sostenere l'esame finale di maturità, come nel caso di una studentessa ucraina frequentante l'ultimo anno di liceo a Napoli trovata nella ipotizzata situazione, rappresentata perfino in un'interrogazione parlamentare urgente della senatrice Mariangela Bastico al MIUR, con la quale si chiedeva se la novità di chiedere il codice fiscale fosse "un modo indiretto di verificare il possesso del permesso di soggiorno". Con la nota del 7 giugno 2009, il Ministero ha risposto osservando che "la raccolta del codice fiscale degli studenti è una funzionalità contenuta nell'Anagrafe degli studenti, iniziata nel 2005/06 e proseguita da tutti i governi che da allora si sono succeduti" e che "il controllo dei codici fiscali viene attuato tramite una verifica incrociata con l'Agenzia delle entrate, per verificarne l'integrità e la correttezza" nonché chiarendo che lo studente sprovvisto del codice fiscale "verrebbe semplicemente escluso dalla base informativa del Ministero, senza alcuna conseguenza per la sua privacy né per la sua possibilità di sostenere l'esame di Maturità", risultando la "vicenda priva di qualsiasi fondamento giuridico"<sup>80</sup>. Altro caso ha, invece, riguardato la negata ammissione agli esami di un ragazzo ucraino da parte dell'Istituto Tecnico Statale per le attività sociali "Giulio Natta" di Milano, nonostante una pagella senza neanche un'insufficienza, perché non in regola con il permesso di soggiorno. Il ragazzo frequentava regolarmente la scuola da due anni sempre con buoni voti ma, una volta diventato maggiorenne il consiglio di classe, a seguito di un controllo del suo permesso di soggiorno e accertata la sua irregolarità, non lo aveva ammesso agli esami di

---

Stato precisava che comunque nulla impediva all'amministrazione competente di rifiutare il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di studio, purché le specifiche ragioni ostative trovassero il fondamento nella legge e non, come nella fattispecie concreta, sul mero dato anagrafico dello straniero, non essendo prevista alcuna norma che riservi ai soli minorenni il rilascio di tale permesso di soggiorno.

<sup>79</sup> Decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 23 luglio 1968 "relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique".

<sup>80</sup> Sulla ricostruzione della vicenda, si veda B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza*, cit. 182.

maturità. Il Ministero dell'Istruzione, chiesti chiarimenti in merito alla vicenda all'ufficio scolastico regionale, con la nota del 13 giugno 2012 ha affermato che “ci sono gli strumenti amministrativi per risolvere la questione” e se “l'unico ostacolo è il permesso di soggiorno, il ragazzo va ammesso all'esame di Maturità”.

Ulteriormente, giova precisare che nel concetto di prestazioni scolastiche obbligatorie rientrano non solo l'accesso alla scuola ma anche tutte quelle misure e provvidenze, diverse dalla mera iscrizione, finalizzate a promuovere il diritto all'istruzione e alla formazione e consistenti solitamente nei servizi educativi complementari di sostegno didattico per la prevenzione della dispersione scolastica, linguistico e per l'acquisto dei libri, di trasporto scolastico e di mensa, relativamente alle quali sussiste quindi l'esenzione dall'obbligo di esibizione del permesso di soggiorno alla Pubblica amministrazione, di cui all'art. 6, co. 2, del T.U. Immigrazione. In taluni casi, però, gli Enti locali, prevedono la residenza come requisito o come criterio preferenziale per formare le graduatorie ai fini dell'accesso alle misure per il diritto allo studio. Il requisito della residenza esclude, di fatto, i minori figli di cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti e i minori figli di cittadini comunitari che non siano titolari del diritto al soggiorno per più di tre mesi, e risulta quindi indirettamente discriminatorio. Per contro, alcuni Enti locali prevedono procedure mirate per fare accedere anche minori non residenti appartenenti a famiglie con disagi particolarmente gravi, certificati mediante una relazione dei servizi sociali. Una problematica specifica attiene, invece, al caso in cui per le gite, le attività sportive o la frequenza di scuole professionali che prevedono uno stage siano richieste autorizzazioni o polizze assicurative che i genitori del minore straniero sono impossibilitati a stipulare per la mancanza di permesso di soggiorno.

Un altro elemento sul quale preme richiamare l'attenzione è dato dalla recentissima normativa riguardante i minori stranieri non accompagnati, il cui ingresso nel territorio italiano, che avviene prevalentemente via mare, è in continuo aumento. Con la l. n. 47/2017<sup>81</sup> è stata dettata una nuova disciplina in materia di protezione di questa particolare categoria di minori stranieri, la quale integra e modifica le norme stabilite in alcuni testi normativi, tra cui il T.U. Immigrazione ove in particolare è stata prevista una maggiore tutela del diritto all'istruzione di detti minori. La nozione di “minore non accompagnato”, che per lungo tempo non ha trovato una definizione normativa nell'ordinamento italiano se non a livello regolamentare<sup>82</sup>, è individuata nella predetta legge, ai soli fini di applicazione della medesima, che stabilisce che per esso deve intendersi “il minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio

---

<sup>81</sup> Legge n. 47 del 7 aprile 2017, recante “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”.

<sup>82</sup> Sulla disciplina previgente alla riforma, si veda P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza. Discipline e orientamenti giurisprudenziali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2015, 155 ss.; una definizione di riferimento di predetta disciplina è, tra le altre, quella dell'art. 1, Risoluzione 97/C221/03 del Consiglio dell'Unione europea del 26 giugno 1997, per la quale i minori non accompagnati cittadini dei Paesi terzi corrispondono ai “cittadini di paesi terzi di età inferiore ai 18 anni che giungono nel territorio degli Stati membri non accompagnati da un adulto per essi responsabile in base alla legge o alla consuetudine e fino a quando non ne assuma effettivamente la custodia un adulto per essi responsabile”.

dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano<sup>83</sup>, non comprendendovi i minori cittadini italiani o dell'Unione europea, per i quali trovano applicazione le norme sui minori stabilite dal diritto nazionale<sup>84</sup>. All'art. 14, co. 3 e 4, della l. n. 47/2017 viene rafforzato per questi minori il diritto all'istruzione di cui all'art. 38 del T.U. Immigrazione, richiedendo alle istituzioni scolastiche ed alle istituzioni formative accreditate dalle regioni di attivare, a decorrere dal momento dell'inserimento del minore nelle strutture di accoglienza, misure per favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico, che possono consistere nella predisposizione di apposite convenzioni volte a promuovere specifici programmi di apprendistato, nonché in progetti specifici che prevedano il coinvolgimento dei mediatori culturali. Inoltre, viene previsto dalla nuova legge che i titoli conclusivi dei corsi di studio delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado siano rilasciati ai minori con i dati identificativi acquisiti al momento dell'iscrizione, anche nell'ipotesi in cui essi abbiano raggiunto la maggiore età nelle more del completamento degli studi<sup>85</sup>.

La normativa statale italiana finora descritta sembrerebbe garantire un discreto livello di effettività del diritto all'istruzione, all'educazione e all'integrazione scolastica dei minori stranieri e più in generale delle seconde generazioni dell'immigrazione. Tuttavia, non sono infrequenti interpretazioni restrittive delle norme, spesso dovute all'insufficienza e all'incertezza delle risorse destinate a tali scopi<sup>86</sup>, oltre che alle difficoltà di applicazione di tutte le misure di contesto individuate dal T.U. Immigrazione, oltre che delle competenze e delle responsabilità disseminate tra soggetti differenti<sup>87</sup>. In particolare, la condizione di irregolarità dei genitori, associata spesso a situazioni di emarginazione sociale e a differenze culturali e religiose che limitano l'integrazione scolastica dei ragazzi stranieri, rappresenta un serio ostacolo all'accesso al diritto all'istruzione<sup>88</sup>, in quanto la condizione di clandestinità genera il rischio di espulsione per il genitore straniero che

---

<sup>83</sup> Art. 2, l. n. 47/2017, che non precisa quale sia la maggiore età che, quindi, deve ritenersi compiuta al raggiungimento dei diciotto anni, come stabilito dall'art. 2 del codice civile italiano, e pari sia a quella stabilita da tutti i Paesi membri dell'Unione europea che a quella individuata dal d.lgs. n. 142/2015, così superando le ambiguità che, in passato, avevano portato alcuni giudici a prendere in considerazione la più elevata soglia di età stabilita dal paese d'origine del ragazzo.

<sup>84</sup> All'art. 1, l. n. 47/2017, viene stabilito il principio della parità di trattamento dei minori cittadini di Paesi terzi rispetto ai cittadini italiani e dell'Unione europea, che è destinato ad avere conseguenze importanti in ordine alle ipotesi di discriminazione sia sotto il profilo dei contributi economici stabiliti da altre norme sia sotto il profilo della nazionalità.

<sup>85</sup> Per approfondimenti, si veda M. GNES, *Le nuove misure per la protezione dei minori non accompagnati*, in [Quotidianogiuridico.it](http://www.quotidianogiuridico.it), 9.

<sup>86</sup> Sul punto, si veda B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza*, cit., 194.

<sup>87</sup> A titolo esemplificativo, si considerino: la "programmazione territoriale integrata" di cui al co. 4 dell'art. 38 del T.U. Immigrazione; le convenzioni tra scuole, Regioni ed enti locali; i progetti nazionali e locali per l'attivazione di corsi intensivi di lingua italiana di cui al co. 7, lett. a), dell'art. 38 del T.U. Immigrazione.

<sup>88</sup> Per approfondimenti, si veda F. SCUTO, *Il diritto sociale*, cit., 409.



adempie all'obbligo di legge di dare istruzione ai propri figli<sup>89</sup> a prescindere dalla situazione giuridico-amministrativa della propria presenza.

Tra il 2008 e il 2010 si è, infatti, verificato che con alcuni atti di indirizzo, certamente restrittivi dell'effettività del diritto all'istruzione dei giovani stranieri, la Camera dei Deputati ha impegnato il Governo a: porre attenzione ai corsi di italiano come seconda lingua<sup>90</sup>; consentire l'ingresso degli studenti stranieri nelle scuole di ogni ordine e grado previo superamento di appositi test, istituendo classi di inserimento cc.dd. "classi ponte"<sup>91</sup> "propedeutiche all'ingresso degli studenti stranieri nelle classi permanenti"<sup>92</sup>, al fine di permettere, in caso di mancato superamento del test, di frequentare preliminarmente corsi di apprendimento della lingua italiana; introdurre una quota massima del 30% di studenti stranieri presenti in ogni classe<sup>93</sup>.

Con il secondo atto d'indirizzo relativo alle classi ponte, è stato anche richiesto un intervento, definito nella motivazione dell'atto stesso di "discriminazione provvisoria positiva, a favore dei minori immigrati, avente come obiettivo la riduzione dei rischi di esclusione", al fine di impedire l'ingresso nelle scuole ordinarie oltre il 31 dicembre di ciascun anno, con la motivazione di poter realizzare un "razionale ed agevole inserimento degli studenti stranieri nelle nostre scuole". Nonostante l'intendimento espresso di preparare gli allievi, mediante trattamenti differenziati, ad inserirsi nelle classi scolastiche evitando discriminazioni *ex post*, la volontà sottesa di questa proposta per l'inclusione dei minori stranieri nel sistema scolastico risulta, evidentemente, quella di discriminare preventivamente quelli ritenuti più deficitari, soprattutto nella conoscenza della lingua italiana o in base ad altre condizioni<sup>94</sup>.

Con riferimento alla risoluzione riguardante il "tetto" del 30% di studenti stranieri nelle classi, l'8 gennaio 2010 il MIUR ha emanato la circolare n. 2 stabilendo, a partire dall'anno scolastico 2010-2011, che il numero degli alunni di diversa cittadinanza rispetto a quella italiana presenti in

<sup>89</sup> Sul punto, si veda R. T. DI ROSA, *La tutela dei minori stranieri alla prova delle politiche migratorie*, in M. IMMORDINO, C. CELONE (a cura di), *Diritto dell'immigrazione e diritti dei migranti: atti del convegno internazionale Agrigento 22-23 maggio 2013*, Nuove autonomie, n. 2-3, Editoriale scientifica, Napoli, 2013, 346.

<sup>90</sup> Risoluzione 7-00026 approvata con il numero 8-00005 dalla Commissione Cultura il 30 luglio 2008.

<sup>91</sup> Cfr. G. BRUNELLI, *Welfare e immigrazione: le declinazioni dell'eguaglianza*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, n. 5, 553-554; Id., *Minori immigrati, integrazione scolastica, divieto di discriminazione*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2010, n. 1, 70 ss.

<sup>92</sup> Mozione 1-00033 approvata dall'Assemblea nella sua ulteriore nuova formulazione il 14 ottobre 2008: sui criteri di inserimento nelle classi di istituti di istruzione secondaria di II grado, si veda da ultimo la Circolare del Ministero dell'Istruzione n. 465 del 27 gennaio 2012, che prevede di regola l'iscrizione alla classe corrispondente all'età anagrafica, salva diversa valutazione del collegio dei docenti.

<sup>93</sup> Risoluzione 7-00140, approvata dalla Commissione Cultura il 6 maggio 2009.

<sup>94</sup> Tale mozione, richiamante un sistema di segregazione incontestabile come quello delle classi differenziate previste un tempo per i minori portatori di handicap e poi dichiarate incostituzionali dalla Consulta con la sentenza n. 215/1987 per gli effetti di isolamento dei minori e di ostacolo allo sviluppo delle capacità psico-fisiche dei soggetti interessati, è tesa ad annullare, altresì, gli effetti potenzialmente virtuosi derivanti dall'educazione interculturale di cui all'art. 38, co. 3, del T.U. Immigrazione; in tal senso, si veda G. BRUNELLI, *Welfare e immigrazione*, cit., 553-554; Id., *Minori immigrati*, cit., 71-73; G. BASCHERINI, A. CIERVO, *L'integrazione difficile*, cit., 46.

ogni classe non possa superare di norma il 30% del totale degli iscritti “quale esito di un’equilibrata distribuzione degli allievi con cittadinanza non italiana che insistono sullo stesso territorio”<sup>95</sup> finalizzata a garantire una loro partecipazione utile e fruttuosa alle attività di studio e socializzazione<sup>96</sup>. Il limite del 30%, che costituisce “un criterio organizzativo” di gestione interna relativo alla specifica composizione delle singole classi di una scuola, la cui definizione spetta al Consiglio di istituto della singola istituzione scolastica a seguito dell’individuazione da parte degli uffici scolastici regionali e dei relativi uffici territoriali del numero delle classi di pertinenza nell’ambito dell’offerta formativa regionale, è stato introdotto in modo graduale a partire dal primo anno di tutti gli ordini di scuola, potendo essere innalzato in presenza di alunni stranieri già in possesso di adeguate competenze linguistiche, come può accadere nel caso di quelli nati in Italia<sup>97</sup>, oppure ridotto in “presenza di alunni stranieri per i quali risulti all’atto dell’iscrizione una scarsa padronanza della lingua italiana ancora inadeguata a una compiuta partecipazione all’attività didattica e comunque di fronte a particolari e documentate complessità”. Dai contenuti della suindicata circolare del MIUR emerge chiaramente il carattere discriminatorio della previsione sul limite massimo di iscrizione degli alunni per ciascuna scuola, basato sul criterio della cittadinanza che impedisce di fatto ai minori stranieri di iscriversi all’istituto scelto qualora in esso si sia già raggiunto il tetto massimo del 30% degli iscritti stranieri, sia in quanto lesiva del principio di uguaglianza di cui all’art. 3 della Costituzione sia perché in contrasto con l’art. 2 della Convenzione sui diritti del fanciullo, che stabilisce che gli Stati parte si impegnano a rispettare e a garantire i diritti dei minori senza distinzioni di razza, sesso, lingua, religione, origine nazionale e con il d.lgs. n. 215/2003, attuativo della direttiva 2000/43/CE, che, anche con espresso riferimento all’istruzione all’art. 3, lett. h), sancisce la parità di trattamento fra le persone, indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica. Inoltre, nell’ordinamento giuridico statale già l’art. 45, co. 3, del d.P.R. n. 394/1999 prevede una soglia massima di alunni stranieri per classe, assegnando ai singoli collegi dei docenti delle scuole il compito di formulare proposte per la ripartizione degli studenti stranieri senza che vi siano classi con una loro “predominante presenza”, la quale, pertanto, non può essere superiore al 50%. Tale previsione normativa non può essere considerata discriminatoria in quanto

---

<sup>95</sup> Nella circolare n. 2/2010 del MIUR, 6, si osserva che, a questo fine, è necessario “iniziare a programmare il flusso delle iscrizioni con azioni concertate e attivate territorialmente con l’ente locale e le prefetture e gestite in modo strategico dagli uffici scolastici regionali” e concludere “opportune intese mirate a costruire veri e propri “patti territoriali” che coinvolgano tutti i diversi attori interessati ad azioni comuni” (Comuni, Province, istituzioni scolastiche, associazioni di genitori, dei dirigenti scolastici, dei docenti, del privato sociale no profit).

<sup>96</sup> Sul punto, si veda A. CIERVO, *I diritti sociali degli stranieri: un difficile equilibrio tra principio di non discriminazione e pari dignità sociale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI, A. SCHILLACI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto dell’immigrazione*, cit., 381.

<sup>97</sup> Nella circolare n. 2/2010 del MIUR, 5, si puntualizza che il direttore generale dell’ufficio scolastico regionale può consentire motivate deroghe al limite del 30 per cento in presenza di alunni stranieri nati in Italia che abbiano un’adeguata competenza della lingua italiana; peraltro, per i minori nati in Italia sarebbe necessario evitare dei trattamenti differenziati, ad esempio per quanto riguarda anche i programmi didattici, rispetto ai coetanei italiani, poiché spesso si tratta di misure inutili o addirittura dannose per l’autostima del minore.

prevede comunque una “rappresentanza paritaria” tra autoctoni e migranti, rimettendo all’autonomia delle singole scuole la distribuzione degli stranieri nelle classi, nel rispetto delle specifiche esigenze formative degli alunni, oltre che del carico didattico del corpo docente<sup>98</sup>. La circolare del MIUR, quindi non solo introduce un limite più restrittivo rispetto alla prescrizione normativa statale, ma non sembra tenere conto delle diverse realtà ed esperienze scolastiche e territoriali<sup>99</sup>.

In conclusione, un istituto scolastico può legittimamente rifiutare l’iscrizione di un minore di cittadinanza non italiana solo in tre casi: se il minore non ha i requisiti di età stabiliti dalla normativa per l’iscrizione, se il Consiglio di classe valuta che il minore ultrasedicenne, privo di documentazione scolastica, che richiede l’iscrizione alla scuola secondaria di secondo grado, non ha la preparazione adeguata per il programma della classe prima, se un minore viene iscritto in corso d’anno e la scuola ha raggiunto il numero massimo consentito di allievi per classe in tutte le sezioni e dunque non ha più posti disponibili. È illegittimo il rifiuto dell’iscrizione per qualsiasi altro motivo<sup>100</sup>, come ad esempio: mancanza del permesso di soggiorno o dell’iscrizione anagrafica, inadeguatezza delle competenze possedute, tranne l’eccezione appena vista, età ritenuta “troppo elevata” con riferimento a minori di 14-15 anni che chiedono di iscriversi alla scuola secondaria di primo grado, asserita mancanza di posti quando la scuola avrebbe ancora posti disponibili, superamento del limite del 30% di studenti di cittadinanza non italiana o, più genericamente, “presenza di troppi stranieri”. Quanto detto con riferimento al sistema scolastico vale in generale anche per i percorsi di istruzione e formazione, con alcuni doverosi distinguo. Va, infatti, sottolineato come il sistema della formazione professionale, di competenza regionale, presenti alcune differenze rispetto al sistema scolastico, di competenza statale. In particolare, il numero di posti disponibili nei corsi è limitato e, dunque, nel caso in cui le richieste di iscrizione siano superiori a tale disponibilità, non sarà possibile iscrivere il minore: in tali casi, il minore dovrà assolvere al dovere di istruzione e formazione nell’ambito degli altri percorsi previsti dalla normativa vigente.

#### **4. Le competenze e il ruolo delle Regioni nella garanzia del diritto allo studio dei ragazzi con background migratorio**

Per poter affrontare il tema della legislazione regionale in materia di diritto allo studio delle seconde generazioni dell’immigrazione, non si può non fare previamente riferimento al riparto di competenze tra Stato e Regioni come previsto dal quadro costituzionale delineato dalla riforma del

<sup>98</sup> Sul punto, si veda G. BASCHERINI, A. CIERVO, *L’integrazione difficile*, cit., 47-48.

<sup>99</sup> In proposito, si veda G. BRUNELLI, *Minori immigrati*, cit., n. 1, 76.

<sup>100</sup> Il rifiuto dell’iscrizione per tali motivi costituirebbe un atto discriminatorio e potrebbe configurare anche il reato di abuso d’ufficio ai sensi dell’art. 323 del Codice penale, in quanto si tratterebbe di un atto, in violazione di norme di legge, che procurerebbe al minore un ingiusto danno, impedendogli l’esercizio di un diritto fondamentale.

Titolo V del 2001 che, attraverso il decentramento legislativo in materia di “istruzione”, ha portato ad un contesto decisamente più innovativo ed eterogeneo rispetto al precedente<sup>101</sup>, consentendo anche alle Regioni di poter porre in essere le scelte attinenti la politica del settore.

L’art. 117, co. 2, rimette alla competenza legislativa esclusiva statale, alla lett. m), la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” e, alla lett. n), la disciplina delle “norme generali sull’istruzione”, mentre il co. 3 del medesimo articolo assegna alla competenza legislativa concorrente Stato-Regioni la materia “istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell’istruzione e della formazione professionale”. Dopo la riforma costituzionale, con i vari decreti legislativi<sup>102</sup> emanati in attuazione della delega al Governo di cui alla già citata l. n. 53/2003 è stata data definizione sia delle norme generali sull’istruzione che dei LEP in materia di istruzione e formazione professionale<sup>103</sup>, i quali riguardano sia le materie oggetto delle norme generali statali che quelle oggetto della competenza residuale delle Regioni, in ordine al quale l’inserimento distinto nel testo costituzionale dei termini “istruzione” e “formazione” ha consentito di far rientrare nel perimetro regionale l’istruzione professionale<sup>104</sup>.

Nonostante il margine di azione ridotto, in presenza non solo del limite dei LEP “al di sotto dei quali non potranno scendere”<sup>105</sup> ma altresì delle “norme generali sull’istruzione”, molte Regioni nel proprio ambito di competenza, come verrà evidenziato più avanti, hanno comunque optato di frequente per scelte coraggiose. Nell’ambito, poi, del c.d. regionalismo differenziato, l’art. 116, co. 3, prevede che ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di legislazione concorrente e in alcune materie in cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, tra cui anche le “norme generali sull’istruzione”<sup>106</sup>, possano essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario con legge dello Stato secondo un particolare iter legislativo.

<sup>101</sup> In materia di istruzione, la riforma costituzionale del 2001 ha costituito un deciso cambiamento non solo rispetto a tutto il periodo precedente al d.lgs. 112/1998, con il quale si era attuato il trasferimento o la delega di importanti funzioni ma solamente di tipo amministrativo al sistema regionale, bensì anche rispetto al periodo successivo.

<sup>102</sup> In particolare ci si riferisce al d.lgs. n. 59/2004, al d.lgs. n. 76/2005, al d.lgs. n. 77/2005, al d.lgs. n. 226/2005, al d.lgs. n. 227/2005.

<sup>103</sup> Cfr. A. POGGI, *Definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni nella materia dell’Istruzione e Formazione professionale: stato dell’arte e prospettive*, in *Rassegna CNOS*, 2010, n. 2, 201 ss.; Id., *I LEP e la cittadinanza sociale: nesso essenziale per l’attuazione del Titolo V in materia di istruzione*, in V. CAMPIONE, F. BASSANINI (a cura di), *Istruzione bene comune*, Passigli Editori, Bagno a Ripoli (FI), 2011, 169 ss.

<sup>104</sup> “L’endiadi, in verità poco felice, è stata ispirata dalla circostanza che il passaggio della istruzione professionale alle Regioni ha sempre trovato la più viva opposizione da parte degli organi statali e che l’espressione “istruzione artigiana e professionale” contenuta nel precedente testo costituzionale tra le competenze regionali è stata interpretata sempre in modo restrittivo come “formazione professionale”. Così L. BARBERIO CORSETTI, *Verso un sistema scolastico più decentrato e flessibile*, in *Nuova secondaria*, 2001, n. 4, 270.

<sup>105</sup> In proposito, si veda L. BARBERIO CORSETTI, *Verso un sistema scolastico*, cit., 269.

<sup>106</sup> Sul tema, si veda A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 2002, n. 4, 771 ss.

In ragione del “complesso intrecciarsi di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche”<sup>107</sup> in materia di diritto allo studio, la Corte costituzionale è stata più volte chiamata ad intervenire<sup>108</sup> per precisare le competenze di ciascuno dei soggetti coinvolti. In particolare, con la sent. n. 200/2009<sup>109</sup>, il giudice costituzionale ha individuato puntualmente il confine tra le “norme generali sull’istruzione” assegnate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e riconducibili agli alvei degli artt. 33 e 34 Cost. contenenti gli elementi sostanziali del sistema italiano di istruzione e i “principi fondamentali in materia di istruzione”, attribuiti alla competenza legislativa concorrente Stato-Regioni. Alla luce di quanto già più volte enunciato nell’ambito della propria giurisprudenza, la Consulta afferma che appartengono al complesso delle “norme generali sull’istruzione”<sup>110</sup> “quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell’istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale)”. Come già precedentemente esaminato, di queste “norme generali sull’istruzione” fanno certamente parte le disposizioni legislative e i regolamenti statali “che assicurano l’accesso dei giovani stranieri al diritto all’istruzione”<sup>111</sup>.

I “principi fondamentali in materia di istruzione” determinati dallo Stato nell’ambito della competenza legislativa concorrente, pur non contribuendo a definire “la struttura portante del sistema nazionale di istruzione”, concernono quelle norme che garantiscono “elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell’istruzione”, essendo

<sup>107</sup> C. Cost. sent. n. 13/2004; per un commento alla pronuncia, si vedano R. DICKMANN, *La Corte amplia la portata del principio di continuità (osservazioni a Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 13)*, in *Federalismi.it*, 2004, n. 2; A. POGGI, *Un altro pezzo del "mosaico": una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione*, in *Federalismi.it*, 2004, n. 3; P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e “raffina” il principio di continuità (Nota a sent. Corte cost. n. 13/2004)*, in *Le Regioni*, 2004, n. 4, 963 ss.

<sup>108</sup> In particolare, si vedano le sentt. nn. 13/2004, 34/2005, 37/2005, 423/2004, 33/2005, 407/2005, 322/2005.

<sup>109</sup> Per un commento alla pronuncia in esame A. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle 'politiche governative' sull’istruzione. Nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009*, in *Federalismi.it*, 2009, n. 14; F. CORTESE, *L’istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, 2010, n. 38, 511-531; M. TROISI, *La Corte tra “norme generali sull’istruzione” e “principi fondamentali”. Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali*, in *Le Regioni*, 2010, n. 3.

<sup>110</sup> Anche la materia universitaria, non essendo espressamente contemplata dall’art. 117, può essere ricondotta alle “norme generali sull’istruzione” demandate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e trova fondamento nell’art. 33 Cost. che riconosce alle Università “il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti da leggi dello Stato”.

<sup>111</sup> Sul punto, si veda C. F. FERRAJOLI, *Il diritto all’istruzione dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 2012, 215.



“destinati a orientare le Regioni chiamate a svolgerli”<sup>112</sup>. L’attuale Titolo V Cost. prevede “un robusto sistema regionale di organiche competenze tutte legate ai processi di formazione (politiche del lavoro, diritto allo studio, istruzione) che, tuttavia, è tenuto al rispetto dell’autonomia delle istituzioni scolastiche come incisivamente afferma l’art. 117 Cost.”<sup>113</sup>.

Ciò detto è importantissimo il ruolo che hanno svolto le Regioni in tutti questi anni nella tutela diritto allo studio degli stranieri, a partire dalla legislazione regionale in materia di immigrazione più risalente ed antecedente sia al T.U. Immigrazione sia alla riforma del Titolo V, formata perlopiù da provvedimenti finalizzati primariamente a consentire l’accesso dei migranti adulti all’istruzione secondaria superiore, agli studi universitari o più in generale a promuovere il miglioramento del loro livello di istruzione e di conoscenza della lingua italiana. Infatti, “tra i denominatori comuni che caratterizzano tutte le leggi di questo periodo vi sono disposizioni di principio che: garantiscono ai migranti di fruire dei servizi scolastici di ogni ordine e grado in condizioni di uguaglianza con i cittadini italiani; estendono agli stranieri le norme e le provvidenze regionali sul diritto allo studio; promuovono corsi di alfabetizzazione e di apprendimento della lingua italiana”<sup>114</sup>.

La differente distribuzione sul territorio italiano delle collettività di immigrati ha, però, già al tempo portato alla produzione di una legislazione regionale fortemente diversificata, programmatica e ricca di interventi ad ampio spettro nonché molto più dettagliata nelle tematiche trattate, dall’istruzione a tutti gli altri aspetti riguardanti l’integrazione sociale dei migranti, nelle Regioni del Centro-Nord, ove tuttora i dati statistici precedentemente riportati indicano una presenza degli alunni di origine non italiana nelle scuole, di cui un’alta percentuale è oggi formata dai nati in Italia, molto più consistente.

Tra le più complete leggi di settore in materia di immigrazione degli anni Novanta vi sono indubbiamente la l. r. Lombardia n. 38/1988, la l. r. Piemonte n. 64/1989 e la l. r. Veneto n. 9/1990 destinate agli immigrati provenienti da paesi extracomunitari dimoranti oppure residenti nel territorio regionale ed in regola con il permesso di soggiorno e finalizzate, come ben specifica l’art. 1 della legge veneta, alla “effettiva equiparazione degli immigrati ai cittadini residenti” attraverso

---

<sup>112</sup> C. Cost. sent. n. 13/2004. Secondo quanto affermato dalla Corte nella già citata sent. n. 200/2009, richiamandosi alla precedente giurisprudenza delle proprie sentt. nn. 13/2004 e 34/2005, rientrano nella competenza legislativa regionale concorrente: la “programmazione della rete scolastica” regionale; la “programmazione dell’offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale”; il “dimensionamento delle istituzioni scolastiche” sul territorio. La Corte Costituzionale individua detti ambiti di “legislazione regionale” attraverso la ricognizione delle funzioni amministrative concernenti l’istruzione delegate alle Regioni dall’art. 138 del d.lgs. n. 112/1998.

<sup>113</sup> Cfr. A. POGGI, *L’autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali, Relazione al Convegno Autonomia dell’istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Università degli studi di Trento 14 novembre 2003*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, n. 2/3, 250; L. BARBERIO CORSETTI, *Verso un sistema scolastico*, cit., 269, per la quale nell’autonomia delle istituzioni scolastiche “rientrano l’autonomia didattica, organizzativa, di ricerca e sviluppo, amministrativa e gestionale”.

<sup>114</sup> Così C. F. FERRAJOLI, *Il diritto all’istruzione dei migranti*, cit., 219.

l'adeguamento della "propria normativa in tutti i settori di competenza regionale ed in particolare in quelli di assistenza socio-sanitaria, di diritto allo studio e formazione professionale"<sup>115</sup>.

Di portata indubbiamente meno organica e più povera di interventi è stata nell'epoca in questione, al contrario, la legislazione regionale del centro-sud. Meritano, comunque, menzione la l. r. Calabria n. 17/1990, che, al fine dell'inserimento nell'ordinamento scolastico nazionale degli immigrati stranieri, nel rispetto delle competenze della autorità scolastica, promuove corsi di recupero linguistico e di reinserimento e doposcuola e corsi di lingua e cultura italiana e di alfabetizzazione; l. r. Umbria n. 18/1990, che promuove, tra gli interventi volti ad assicurare ai cittadini provenienti da Paesi extracomunitari, apolidi, rifugiati o profughi e ai loro familiari l'effettivo e paritario godimento dei diritti, con particolare riferimento al lavoro, alle prestazioni sociali e sanitarie, all'abitazione e alla scuola e per l'istruzione secondaria superiore e universitaria iniziative volte alla concessione di borse di studio o provvidenze riservate a cittadini provenienti da Paesi extracomunitari meritevoli ed in difficili condizioni economiche; la l. r. Sardegna n. 46/1990, che prevede che agli immigrati che si trovino in determinate condizioni sia garantito, tra gli altri, il diritto di fruire, in termini di effettiva parità dei servizi scolastici di ogni ordine e grado e dei corsi di formazione professionale e che, al fine di superare le diseguaglianze di fatto, siano attuate azioni positive in favore dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie, tra le quali le iniziative culturali volte a favorire la formazione professionale ai fini dell'inserimento nel mondo del lavoro, il miglioramento del livello di istruzione, utilizzando dove necessario la lingua materna, la conoscenza delle lingue e della cultura diffuse in Sardegna al fine di una più facile comunicazione con il tessuto sociale, la realizzazione di strumenti permanenti di informazione su tutte le materie che possano facilitare l'esercizio dei loro diritti e favorire la fruizione dei servizi, la l. r. Basilicata n. 21/1996 che prevede per gli immigrati provenienti da paesi extracomunitari e le loro famiglie, che risiedono nel territorio regionale, iniziative volte a tutelare il diritto al lavoro, allo studio, alle prestazioni sociali e sanitarie, al mantenimento dei legami linguistici e culturali con la terra di origine, allo studio ed alla ricerca sul fenomeno immigratorio, alla formazione professionale.

Successivamente all'adozione del T.U. Immigrazione, in seguito modificato dalla l. n. 189/2002, e alla riforma del Titolo V, le Regioni hanno attuato politiche basate su interventi normativi di sostegno alle iniziative delle istituzioni scolastiche sotto il profilo dell'accoglienza, dell'integrazione e dell'inserimento scolastico, dell'alfabetizzazione e del perfezionamento della lingua italiana degli stranieri, perlopiù ancora mediante leggi regionali in materia di immigrazione e più raramente per

---

<sup>115</sup> In particolare, gli interventi previsti dall'art. 2 della l. r. Lombardia n. 38/1988, dagli artt. 10 e 15 della l. r. Piemonte n. 64/1989 e dall'art. 3 della l. r. Veneto n. 9/1990, in materia di istruzione degli stranieri, consistono essenzialmente in interventi ed iniziative volte: all'orientamento scolastico, al diritto allo studio, alla formazione e alla riqualificazione professionale degli immigrati; all'inserimento e al sostegno scolastico e formativo dei figli degli immigrati nell'ordinamento scolastico nazionale di ogni ordine e grado; al conferimento di borse di studio a favore degli studenti stranieri, con particolare riferimento all'istruzione universitaria; al riconoscimento, da parte dello Stato italiano dei titoli conseguiti dagli immigrati all'estero; alla realizzazione di specifici corsi per l'apprendimento della lingua italiana integrati da elementi di educazione civica e di progetti finalizzati al recupero scolastico; all'effettuazione di attività culturali per favorire l'integrazione tra le comunità di immigrati e i cittadini della Regione.

mezzo di leggi sul diritto allo studio<sup>116</sup>. Nel rispetto delle disposizioni del T.U. Immigrazione, quali “principi fondamentali” delle materie di competenza legislativa regionale ai sensi dell’art. 117 Cost.<sup>117</sup>, al presente le Regioni concorrono assieme allo Stato e agli enti locali a garantire l’effettività del diritto allo studio degli stranieri. In particolare, rispetto alla legislazione antecedente all’adozione del T.U. Immigrazione, nella nuova normativa regionale la parità nelle condizioni di accesso ai servizi per l’infanzia, ai servizi scolastici ed agli interventi in materia di diritto allo studio<sup>118</sup> per gli stranieri è sostenuta “non solo attraverso la mera estensione della disciplina prevista dalla normativa regionale per i cittadini italiani, ma attraverso politiche attive che ne garantiscano l’effettività”<sup>119</sup>. Le Regioni che hanno approvato la propria legge di settore successivamente all’adozione del T.U. Immigrazione sono state la Toscana con la l. r. n. 32/2002, l’Emilia Romagna con la l. r. n. 5/2004, l’Abruzzo con la l. r. n. 46/2004, la Liguria con la l. r. n. 7/2007, il Lazio con la l. r. n. 10/2008, le Marche con la l. r. n. 13/2009, la Puglia con la l. r. n. 32/2009, la Campania con la l. r. n. 6/2010<sup>120</sup>. Queste otto Regioni hanno previsto di assicurare l’effettività del diritto allo studio dei cittadini stranieri mediante l’inserimento e l’integrazione nel sistema educativo e scolastico e la più generale inclusione sociale<sup>121</sup> sia dei minori sia degli adulti non italiani, da realizzarsi primariamente con interventi diretti a promuovere: l’alfabetizzazione ed il perfezionamento per minori ed adulti della lingua italiana, anche attraverso corsi finalizzati all’inserimento nelle scuole dell’obbligo; la riqualificazione dei sistemi per la prima infanzia volti alla piena integrazione dei bambini e delle loro famiglie; la partecipazione dei genitori alla vita scolastica dei minori; la predisposizione di specifici percorsi di assistenza e di tutela nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, quali soggetti più vulnerabili; la costruzione di reti di scuole che promuovano l’integrazione culturale e formativa; il contrasto all’abbandono e alla dispersione

<sup>116</sup> Come ad esempio nel caso dell’art. 17 della l. r. Piemonte n. 28/2007.

<sup>117</sup> Così l’art. 1, co. 4, del T.U. Immigrazione, “Per le materie di competenza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, esse hanno il valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica”.

<sup>118</sup> In ordine alle pari opportunità di accesso ai servizi tra cittadini italiani e non, l’art. 3, co. 5, del T.U. Immigrazione prevede che “nell’ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell’obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelle inerenti all’alloggio, alla lingua, all’integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana”.

<sup>119</sup> Così C. F. FERRAJOLI, *Il diritto all’istruzione dei migranti*, cit., 223.

<sup>120</sup> Lo Stato ha impugnato molte leggi di settore dinanzi alla Corte costituzionale, in particolare l’intera l. r. Emilia-Romagna n. 5/2004 “considerata tout court una intrusione nella competenza esclusiva statale (C. cost. sent. n. 300 del 2005)”. Così L. RONCHETTI, *Ultimi atti del conflitto tra Stato e Regioni tra immigrazione e integrazione degli stranieri*, in *Rivistaaic.it*, 2010, 1; per un commento alla sentenza, si vedano S. BALDIN, *La competenza esclusiva statale sull’immigrazione vs. la legislazione regionale sull’integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; T.F. GIUPPONI, *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c’è partecipazione e partecipazione...*, in *Le Regioni*, 2006, n. 1, 187 ss.;

<sup>121</sup> Per approfondimenti, si veda C. CORSI, *Servizi sociali agli immigrati*, in F. ASTONE, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAIITA (a cura di), *Cittadinanza inclusiva e flussi migratori*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009, 114.

scolastica; l'educazione interculturale nelle scuole, nelle università, nei centri culturali, con particolare riferimento ai giovani di seconda generazione<sup>122</sup> fino al ventiseiesimo anno di età; la creazione e l'ampliamento di biblioteche scolastiche interculturali, comprendenti testi plurilingue e l'attivazione di insegnamenti integrativi relativi alla conoscenza della lingua e cultura d'origine, utilizzando ove possibile insegnanti di lingua madre; la conoscenza della normativa regionale, nazionale, europea e internazionale in materia di immigrazione nonché dei diritti spettanti ai suddetti livelli normativi; l'apprendimento dell'educazione civica, con particolare riferimento all'informazione in materia di cittadinanza; la conoscenza del fenomeno migratorio<sup>123</sup>.

Alcune Regioni, riferendosi in maggior misura al nuovo quadro costituzionale delle competenze legislative in tema di istruzione seguito alla revisione del titolo V Cost., hanno optato per una disciplina organica delle materie "istruzione" e "formazione professionale" attraverso la costituzione di "un sistema integrato in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro"<sup>124</sup> al fine di garantire ai destinatari stranieri, siano essi minori o adulti, studenti o lavoratori, "la piena realizzazione della libertà individuale e dell'integrazione sociale, nonché il diritto all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita quale fondamento necessario per il diritto allo studio e il diritto al lavoro"<sup>125</sup>. L'adozione di detto sistema in materia di istruzione, avvenuta prendendo come modello i cc.dd. "sistemi integrati di interventi e servizi sociali" utilizzati per "regolare unitariamente tutte le prestazioni sociali della Regione concernenti un diritto sociale fondamentale"<sup>126</sup>, è stata effettuata da parte della Toscana con la l. r. n. 32/2002, dell'Emilia Romagna con la l. r. n. 12/2003, della Liguria con la l. r. n. 18/2009, della Puglia con la l. r. n. 31/2009, della Lombardia con la l. r. n. 19/2007. Esaminando in particolare la l. r. Toscana n. 32/2002 "Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro", dai contenuti analoghi a quelli dei testi di legge delle altre quattro Regioni, pur nell'ambito di linee politiche eterogenee, può constatarsi come oltre ad essere sostenuta tutta la fase dell'obbligo formativo dalla Regione attraverso la programmazione della rete scolastica e la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e

<sup>122</sup> Sul tema specifico delle seconde generazioni dell'immigrazione, l'art. 19 della l. r. Campania n. 6/2010 prevede anche che "Al fine di agevolare e sostenere le famiglie nella responsabilità educativa degli stranieri della seconda generazione, la Regione può prevedere, in collaborazione con gli enti locali e con le organizzazioni del privato sociale, interventi specifici sulle problematiche dei giovani stranieri, ai sensi della legge regionale 21 novembre 1987, n. 41 (Interventi a sostegno della condizione giovanile in Campania)".

<sup>123</sup> Così l'art. 6 della l. r. Toscana n. 32/2002, l'art. 14 della l. r. Emilia Romagna n. 5/2004, gli artt. 7 e 17 della l. r. Abruzzo n. 46/2004, l'art. 20 della l. r. Liguria n. 7/2007, gli artt. 11 e 12 della l. r. Lazio n. 10/2008, gli artt. 10 e 11 della l. r. Marche n. 13/2009, gli artt. 11 e 13 della l. r. Puglia n. 32/2009, gli artt. 19 e 20 della l. r. Campania n. 6/2010.

<sup>124</sup> Cfr. E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, EUM edizioni, Macerata, 2007, 122 ss.; C. F. FERRAJOLI, *Il diritto all'istruzione dei migranti*, cit., 225.

<sup>125</sup> Così l'art. 1, co. 1, della l. r. Toscana n. 32/2002, che, affermando che "il diritto all'apprendimento" è temporalmente legato a "tutto l'arco della vita", richiama esplicitamente il principio di cui all'art. 34, co. 1, Cost. per cui il diritto all'istruzione permane oltre il termine del periodo scolastico obbligatorio. A riguardo, si veda E. LONGO, *Regioni e diritti*, cit., 116 ss.

<sup>126</sup> Per approfondimenti si veda C. F. FERRAJOLI, *Il diritto all'istruzione dei migranti*, cit., 225.

formazione professionale nonché per mezzo del sostegno finanziario alla domanda individuale sia altrettanto oggetto d'attenzione, agli artt. 14 e 19 e ss., la fase riguardante la formazione “post-obbligo” in stretta connessione con le politiche del lavoro. Con riguardo al rispetto dei LEP, è senza dubbio simbolica la disposizione dell'art. 7 della legge toscana che prevede che “la Regione promuove servizi e interventi volti a rendere effettivo il diritto all'apprendimento e all'istruzione scolastica dei soggetti frequentanti le scuole statali, le scuole paritarie private e degli enti locali, dall'infanzia fino all'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo attraverso: a) il sostegno di tutti i servizi e le iniziative di supporto<sup>127</sup> alla frequenza delle attività scolastiche; b) l'erogazione di provvidenze economiche prioritariamente destinate ai soggetti appartenenti a famiglie in condizioni svantaggiate<sup>128</sup>; c) lo sviluppo di azioni di miglioramento della qualità dell'offerta di istruzione e formazione prioritariamente finalizzate alla riduzione dell'insuccesso e dell'abbandono scolastico”.

I modelli di intervento delle Regioni che emergono dalla ricognizione della legislazione regionale<sup>129</sup> in materia di diritto allo studio degli stranieri sono certamente promossi in relazione alle esigenze delle proprie realtà locali da governare, alle risorse finanziarie utilizzabili e alla retrostante ricchezza del territorio<sup>130</sup> e, più al fondo, basati su differenti modalità di interpretazione delle norme costituzionali e della normativa statale di attuazione della Costituzione con particolare riguardo ai LEP e alle “norme generali sull'istruzione”. Molte Regioni, come sopra evidenziato, nel disciplinare, in generale, tutti i servizi sociali e, in particolare, quelli legati all'istruzione-

<sup>127</sup> La successiva l.r. Toscana n. 29/2009 all'art. 6, co. 41, prevede che la Regione promuova intese con l'ufficio scolastico regionale e con gli enti locali per perseguire, tra gli altri, l'obiettivo dell'accoglienza e dell'inclusione degli alunni stranieri anche attraverso l'elaborazione di appositi protocolli e la creazione di occasioni di incontro per gli insegnanti, le famiglie e gli operatori. Nel protocollo di intesa tra la Direzione regionale per la Toscana-Ufficio scolastico provinciale di Firenze e il Comune di Firenze-Assessorato alla pubblica istruzione per l'inserimento e l'integrazione degli alunni stranieri nella scuola, i firmatari dell'accordo si sono impegnati a collaborare per istituire all'interno delle scuole una rete integrata di centri per realizzare interventi di prima alfabetizzazione e scolarizzazione degli alunni stranieri. In merito, si veda C. CORSI, *I servizi sociali in favore degli immigrati*, in A. ALBANESE, C. MARZUOLI (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Il Mulino, Bologna, 2003, 229.

<sup>128</sup> In seguito alla revisione costituzionale e all'adozione, antecedentemente, della l. n. 62/2000 e, successivamente, della l. n. 53/2003, in molti provvedimenti regionali sono stati previsti interventi a favore delle famiglie per favorire il percorso educativo degli allievi delle scuole statali e paritarie sulla base delle capacità reddituali familiari dei beneficiari mediante disposizioni riguardanti l'erogazione di borse di studio, quali provvidenze attraverso cui rendere possibile ai capaci e meritevoli, ancorché privi di mezzi, il raggiungimento del più alto grado di studi, e dei cc.dd. buoni scuola, quali rimborsi delle spese sostenute per l'istruzione. Esempi in tal senso sono per le prime la l. r. Umbria n. 28/2002 e la l. r. Emilia Romagna n. 26/2001, mentre per le seconde la l. r. Veneto n. 1/2001, la l. r. Liguria n. 14/2002, la l. r. Sicilia n. 14/2002 e la l. r. Piemonte n. 10/2003. Per approfondimenti, si veda E. LONGO, *Regioni e diritti*, cit., 111 ss.

<sup>129</sup> Per una ricostruzione storica della legislazione regionale sulla tutela dei migranti, si veda E. LONGO, *Regioni e diritti*, cit., 133 ss.; A. GENTILINI, *Statuti e leggi regionali in materia di migrazioni*, in ISSIRFA-CNR (a cura di), *Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Tomo II, Tendenze e problemi della legislazione regionale*, Roma, 2010, 179 ss.

<sup>130</sup> Sul punto, si veda E. GIANFRANCESCO, *Gli stranieri, i diritti costituzionali e le competenze di Stato e Regioni*, in E. DI SALVATORE – M. MICETTI (a cura di), *I diritti degli altri. Gli stranieri e le autorità di governo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 287 ss.



formazione per gli stranieri e, segnatamente, per le seconde generazioni dell'immigrazione costituite in larga misura da minori, non potendo scendere al di sotto dello standard fissato nella legislazione statale, tendono di sovente ad ampliare il livello di tutela dei diritti sociali dei non cittadini, sia in ordine ai criteri di accesso e al contenuto delle prestazioni sia con riferimento ai beneficiari<sup>131</sup>.

In particolare, con riferimento alle seconde generazioni dell'immigrazione, le norme regionali rispetto a quelle statali appaiono molto meno selettive e indirizzate più di frequente anche agli stranieri non regolarmente soggiornanti. A mero titolo esemplificativo, basti richiamare quanto affermato nell'art. 5 del Capo II dedicato ai "Diritti di cittadinanza sociale" della l.r. Toscana n. 41/2005 il quale prevede, al co. 3, che "I minori di qualsiasi nazionalità e comunque presenti nel territorio della Regione Toscana hanno diritto agli interventi e ai servizi del sistema integrato" ricomprendendo tra i beneficiari anche i minori privi del permesso di soggiorno oppure dal considerando n. 14 del preambolo della l.r. Toscana n. 29/2009, in ordine al riconoscimento della "possibilità di accesso a servizi e prestazioni essenziali sociali [...] della persona pur se priva di titolo di soggiorno" finalizzato a "promuovere il valore di una cittadinanza sociale riconosciuta all'uomo in quanto tale, a prescindere dalla sua condizione giuridica e dalla sua appartenenza a una determinata entità politica statale"<sup>132</sup>.

Dall'esperienza italiana emerge, quindi, che le Regioni svolgono in effetti la funzione di "laboratorio istituzionale" in materia di immigrazione sperimentando soluzioni e tecniche di integrazione poi riprese dal legislatore statale, come nel caso del T.U. Immigrazione in cui alcune soluzioni tecniche adottate sono state elaborate dai legislatori regionali<sup>133</sup>. Del pari, la maggiore apertura a livello regionale nei confronti degli stranieri considerati irregolari secondo quanto previsto dalla normativa statale, è da tempo fonte di un conflitto particolarmente importante che ha dato luogo all'impugnazione di molte leggi regionali, laddove prescrittive di interventi necessari per garantire il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti ad ogni persona in base alla Costituzione ed alle norme internazionali, anche a favore di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, seppure privi di titolo di soggiorno<sup>134</sup>, oppure in attesa del procedimento di regolarizzazione

<sup>131</sup> Cfr. M. CUNIBERTI, *L'Illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2006, n. 2, 528; C. CORSI, *Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2012, n. 2, 55.

<sup>132</sup> Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011, 1-2; A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V*, cit., 771 ss.

<sup>133</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Gli stranieri, i diritti costituzionali*, cit., 287 ss.; S. MANGIAMELLI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC, in *Rivistaaic.it*, 2013, n. 4, 30.

<sup>134</sup> Si vedano le sentt. nn. 252/2001 e n. 269/2010 ed in particolare la sent. n. 61/2011, con la quale il giudice delle leggi ha dichiarato non contrari a Costituzione gli articoli censurati della l.r. Toscana n. 29/2009, affermando che, nel caso in questione, "la norma regionale censurata [...] provvede ad assicurare anche agli stranieri irregolari le fondamentali prestazioni atte a garantire il diritto all'assistenza sanitaria, nell'esercizio della propria competenza

piuttosto che di cittadini “neocomunitari”<sup>135</sup>, di apolidi, richiedenti asilo o rifugiati, comunque dimoranti sul territorio regionale<sup>136</sup>. La differente garanzia territoriale dell’effettività del diritto allo studio dei giovani stranieri che l’adozione di normative regionali, pur favorevoli, rischia di comportare non deve in ogni caso essere sottovalutata<sup>137</sup>. Nonostante le problematiche che possono emergere, “diversificazione e sperimentazione nella legislazione di integrazione degli stranieri costituiscono due coordinate irrinunciabili di governo della realtà sociale del nostro Paese”<sup>138</sup> specialmente se riferite alla peculiare condizione giuridica delle seconde generazioni dell’immigrazione.

### **5. La giurisprudenza costituzionale in tema di riconoscimento e garanzia del diritto allo studio per i giovani stranieri**

In tema di controversie in materia di diritti sociali degli stranieri ed in particolare di diritto all’istruzione dei giovani con background migratorio, alla Corte costituzionale spetta verificare essenzialmente che le scelte operate dal legislatore statale e dal legislatore regionale non oltrepassino i limiti minimi di tutela dei diritti fondamentali spettanti alla persona umana in quanto tale<sup>139</sup>, o non violino il principio di ragionevolezza nei trattamenti differenziati tra cittadini e stranieri o tra categorie di stranieri<sup>140</sup>. La Corte costituzionale, infatti, per effetto non solo del novellato testo dell’art. 117, co.1, Cost., ma anche dell’intensificarsi del dialogo con le Corti europee “centrali” e le Corti costituzionali degli altri Paesi europei, è chiamata alla continua ricerca di un punto di equo bilanciamento tra principi o diritti fondamentali<sup>141</sup>, al fine di assicurare, anche ai non cittadini, la “massima espansione delle garanzie” di tutti i diritti e i principi rilevanti,

---

legislativa, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in tema di ingresso e soggiorno in Italia dello straniero, anche con riguardo allo straniero dimorante privo di un valido titolo di ingresso”.

<sup>135</sup> Nella sentenza n. 269/2010, la Corte costituzionale afferma che la “piena integrazione” dei cittadini neocomunitari assume una veste importantissima poiché è “presupposto imprescindibile per l’attuazione delle disposizioni comunitarie in materia di cittadinanza europea”. Pertanto, la legge regionale “non determina alcuna lesione delle competenze legislative statali in tema di rapporti con l’Unione europea, limitandosi ad assicurare anche ai cittadini neocomunitari quelle prestazioni ad essi dovute nell’osservanza di obblighi comunitari e riguardanti settori di propria competenza, concorrente o residuale, riconducibili al settore sanitario, dell’istruzione, dell’accesso al lavoro ed all’edilizia abitativa e della formazione professionale”. Sul tema, si veda L. RONCHETTI, *Ultimi atti*, cit., 4-5.

<sup>136</sup> Per approfondimenti, si veda L. RONCHETTI, *Ultimi atti*, cit., 2010, 3 ss.

<sup>137</sup> In merito, si veda M. BENVENUTI, *Diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea (art. 117.2.A) e Immigrazione (art. 117.2.B)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell’art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, 25.

<sup>138</sup> Così E. GIANFRANCESCO, *Gli stranieri, i diritti costituzionali*, cit., 287 ss.

<sup>139</sup> C. cost. sentt. n. 203/1997, n. 252/2001, n. 432/2005, n. 324/2006 e n. 148/2008.

<sup>140</sup> C. cost. sent. n. 120/1967.

<sup>141</sup> In proposito, si veda L. MENGONI, *Il diritto costituzionale come diritto per principi*, in *Ars interpretandi*, 1996, 95 ss.

costituzionali, sovranazionali e internazionali, complessivamente considerati, che “sempre si trovano in rapporto di integrazione reciproca”<sup>142</sup>.

Le pronunce del giudice delle leggi concernenti la protezione dei diritti sociali degli stranieri, sono sensibilmente aumentate negli ultimi anni per effetto del massiccio incremento dei flussi migratori e del conseguente affermarsi del fenomeno delle seconde generazioni dell’immigrazione. Si riporta di seguito la disamina di alcune decisioni, tra le molte, meritevoli di particolare attenzione in quanto riguardanti alcuni aspetti della tutela del diritto allo studio dei ragazzi stranieri, non solo minorenni, legati alla loro integrazione scolastica e sociale.

Con la sentenza n. 329/2011 la Corte, nell’ambito del giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 80, co. 19, della l. n. 388/2000 e dell’art. 1 della l. n. 289/1990, si è espressa in tema di indennità di frequenza a favore di un minore straniero al quale, pur essendo stata riconosciuta la sussistenza dei requisiti sanitari e delle altre condizioni previste dalla legge, la provvidenza era stata negata per mancanza della carta di soggiorno; a seguito del giudizio la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 80, co. 19, della l. n. 388/2000<sup>143</sup>, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno - per il cui rilascio è richiesta la presenza dello straniero per un periodo minimo di cinque anni sul territorio nazionale - la concessione al minore extracomunitario disabile della prestazione assistenziale dell’indennità di frequenza di cui all’art. 1 della l. n. 289/1990<sup>144</sup>. La Consulta, anche alla luce dei principi enunciati in altre sentenze ed in

---

<sup>142</sup> C. cost. sentt. n. 264/2012, n. 85/2013 e n. 170/2013. Cfr. O. SPATARO, *I diritti degli immigrati nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Nuove Autonomie*, 2013, n. 2-3, 275 ss.; L. TRIA, *Il divieto di discriminazione tra corti europee centrali, Corte Costituzionale e Corte di cassazione*, in *Il diritto in Europa oggi*, Key Editore, Vicalvi (FR), 2015.

<sup>143</sup> Con l’art. 80, co. 19, della l. n. 388/2000 (legge finanziaria 2001) è stata ridotta drasticamente la portata generale dell’art. 41 del T.U. Immigrazione - che prevede che ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale gli stranieri devono essere titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (CE-SLP) o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno - in quanto si è stabilito che l’assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concesse alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo); tale intervento statale ha differenziato l’accesso alle prestazioni di assistenza sociale in base al titolo di soggiorno posseduto dallo straniero. Sebbene fosse evidente l’obiettivo di contenimento della spesa pubblica, molti dubbi sono stati sollevati sulla legittimità di questa restrizione dei soggetti immigrati aventi diritto alle provvidenze assistenziali; peraltro, si sottolinea la circostanza che questa limitazione all’accesso alle prestazioni assistenziali è stata introdotta nell’ordinamento italiano per il tramite di una legge finanziaria che, essendo un intervento *omnibus*, impedisce un’adeguata discussione e ponderazione delle misure. Sul punto, si veda G. SAPUTELLI, *Differenziazioni regionali in merito all’accesso dei migranti ai servizi sociali*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, cit., 244.

<sup>144</sup> La Corte costituzionale è intervenuta in modo del tutto analogo in materia di concessione di altre provvidenze economiche agli invalidi civili pur extracomunitari con la sent. n. 306/2008 in materia di indennità di accompagnamento, con la sent. n. 11/2009 in relazione alla pensione di inabilità e, specialmente, con la sent. n. 187/2010, con la quale è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell’art. 80, co. 19, qui denunciato, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell’assegno mensile di invalidità di cui all’art. 13 della l. n. 118/1971. Cfr. F. BIONDI DAL

particolare in quelle n. 348/2007 e n. 349/2007, ha rilevato il contrasto della suindicata disciplina statale con l'art. 117, co. 1, Cost., in riferimento all'art. 14 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), come interpretato rigorosamente dalla Corte di Strasburgo, che sancisce che il godimento dei diritti riconosciuti nella stessa Convenzione, quale il diritto all'istruzione<sup>145</sup>, deve essere assicurato senza nessuna discriminazione fondata sull'origine nazionale. In particolare, ove si tratti di provvidenze destinate al sostentamento della persona oppure alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il disabile si trova inserito, qualsiasi discriminazione fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della CEDU. Inoltre, la Corte ha statuito che la suddetta normativa statale risulta in contrasto anche con i parametri costituzionali che assicurano la protezione di diritti primari dell'individuo (artt. 32, 34 e 38 Cost.), "posto che il trattamento irragionevolmente differenziato che essa impone – basato sulla semplice condizione di straniero regolarmente soggiornante sul territorio dello Stato, ma non ancora in possesso dei requisiti di permanenza utili per conseguire la carta di soggiorno – viola, ad un tempo, il principio di uguaglianza e il diritto all'istruzione, alla salute ed all'assistenza sociale, tanto più gravemente in quanto essi si riferiscano a minori disabili". Con tale pronuncia il giudice delle leggi ha, quindi, riconosciuto la spettanza dell'indennità di frequenza, di importo pari all'assegno mensile riconosciuto agli invalidi civili di cui all'art. 13 della l. n. 118/1971, a prescindere dal possesso della carta di soggiorno, a minori extracomunitari mutilati e invalidi, che abbiano, ai sensi dell'art. 1 della l. n. 289/1990, "difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni della propria età" o necessitino del "ricorso continuo o anche periodico a trattamenti riabilitativi o terapeutici a seguito della loro minorazione" ed anche a stranieri disabili minorenni che si trovino in tali condizioni e "che frequentano scuole, pubbliche o private, di ogni ordine e grado, a partire dalla scuola materna, nonché centri di formazione o di addestramento professionale finalizzati al reinserimento sociale dei soggetti stessi". Ad avviso del giudice costituzionale "è agevole avvedersi di come il riconoscimento della indennità di frequenza si iscriva nel novero delle provvidenze, per così dire, "polifunzionali", giacché i bisogni che attraverso di essa si intendono soddisfare non si concentrano soltanto sul versante della salute e della connessa perdita o diminuzione della capacità di guadagno, ma, anche, su quello delle esigenze formative e di assistenza di minori colpiti da patologie invalidanti e appartenenti a nuclei

---

MONTE, *I diritti sociali degli stranieri. Politiche di appartenenza e condizioni di esclusione nello Stato sociale*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, 202; C. CORSI, *Stranieri, diritti sociali e principio di uguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2014, n. 3, 12.

<sup>145</sup> Il già citato art. 2 del I Protocollo addizionale della CEDU, stabilendo che "il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno", aveva già individuato il nucleo forte dell'istruzione come diritto a ricevere un'istruzione che si rivolge a tutti gli individui e che, in quanto tale, è un diritto universale che prescinde dallo status di cittadino comunitario; in proposito, si veda G. DEMURO, *Commento agli artt. 13-14-15-45*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2001, 120-122.

familiari che versino in disagiate condizioni economiche”. Il giudice delle leggi ha, quindi, ritenuto che “il condizionamento che viene imposto ai fini del riconoscimento del beneficio in questione per i minori stranieri, pur regolarmente presenti nel territorio dello Stato, rappresentato dalla titolarità della carta di soggiorno, finisce per determinare, per un periodo minimo di cinque anni – quello richiesto per il rilascio della carta – una sostanziale vanificazione, incompatibile non soltanto con le esigenze di “effettività” e di soddisfacimento che i diritti fondamentali naturalmente presuppongono, ma anche con la stessa specifica funzione della indennità di frequenza, posto che [...] l’attesa del compimento del termine di cinque anni di permanenza nel territorio nazionale potrebbe comprimere sensibilmente le esigenze di cura ed assistenza di soggetti che l’ordinamento dovrebbe invece tutelare<sup>146</sup>, se non, addirittura, vanificarle *in toto*”. In conclusione, nella sentenza n. 329 del 2011<sup>147</sup> la Corte costituzionale si è servita dei principi di ragionevolezza e di rispetto della condizione giuridica dello straniero per eliminare gli elementi di discriminazione della normativa statale e garantire l’accesso pieno e incondizionato dei minori stranieri alla suddetta prestazione di assistenza sociale, affermando la parità di trattamento tra minori italiani e minori non cittadini regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato<sup>148</sup>, affermando che il riconoscimento dell’indennità di frequenza ha “finalità sociali che coinvolgono beni e valori, tutti, di primario risalto nel quadro dei diritti fondamentali della persona”<sup>149</sup> a partire “dalla tutela della infanzia e della salute alle garanzie che devono essere assicurate, in situazioni di parità, ai portatori di handicap” fino “alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il minore disabile si trova inserito, coinvolgendo al tempo stesso l’esigenza di agevolare il futuro ingresso del minore nel mondo del lavoro e la partecipazione attiva alla vita sociale”. In conclusione, attraverso il riconoscimento dell’indennità di frequenza ai minori extracomunitari mutilati e invalidi, a prescindere dal possesso della carta di soggiorno, si concede ad essi la

<sup>146</sup> In proposito, anche la sentenza n. 467/2002, con cui la Corte ha esteso proprio l’istituto della indennità di frequenza ai bambini che frequentano gli asili nido.

<sup>147</sup> Si fa presente che, a seguito della richiamata pronuncia del giudice costituzionale, l’Inps, con messaggio n. 13983 del 4 settembre 2013, ha esplicitato che l’indennità di frequenza è concessa a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, alla sola condizione che essi siano titolari del requisito del permesso di soggiorno di almeno un anno di cui all’art. 41 del T.U. Immigrazione.

<sup>148</sup> Al riguardo, si vedano O. SPATARO, *I diritti degli immigrati*, cit., 283.; M. PIPPONZI, *Stranieri e prestazioni assistenziali: il punto della situazione dopo le pronunce della Corte costituzionale sull’art. 80, co.19, l. n. 388 del 2000*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2015, n. 1, 91 ss.

<sup>149</sup> La Corte, richiamando anche i principi posti a base della già citata sent. n. 187/2010, ha sottolineato che ciò che assume valore dirimente agli effetti del sindacato ad essa riservato, non è la denominazione o l’inquadramento formale della singola provvidenza, quanto, piuttosto, il concreto atteggiarsi di questa nel panorama delle varie misure e dei benefici di ordine economico che il legislatore ha predisposto quali strumenti di ausilio ed assistenza in favore di categorie “deboli”; per la compatibilità costituzionale delle scelte legislative occorre, cioè, verificare se, “alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale”, la misura presa in considerazione “integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento di “bisogni primari” inerenti alla sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare...”.



possibilità di soddisfare quei bisogni che non riguardano unicamente l'aspetto della salute, ma, anche, quello educativo e dell'assistenza.

La copiosa giurisprudenza costituzionale in tema di accesso ai diritti sociali degli stranieri, pur dovendo costantemente appurare che il “cursore” della legislazione regionale si muova all'interno di un'ideale “banda di oscillazione”<sup>150</sup>, ha progressivamente riconosciuto alle Regioni un più ampio spazio di intervento in materia. Il contrasto tra lo Stato e le Regioni riguarda, più di ogni altro aspetto, l'individuazione dei destinatari delle politiche di integrazione sociale, che per il primo debbono in generale corrispondere ai soli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio, onde evitare che in alcune aree del territorio nazionale, consentendo il soggiorno di cittadini non italiani illegalmente dimoranti, si creino dei “regimi di deroga”<sup>151</sup>. Nella sentenza n. 156/2006<sup>152</sup>, la Corte ha quindi dichiarato la legittimità costituzionale degli artt. 16, co. 3, e 21, co. 1, lettera f) della l.r. Friuli Venezia Giulia n. 5/2005<sup>153</sup>, che prevedono, rispettivamente, interventi per i minori stranieri non accompagnati anche dopo il raggiungimento della maggiore età volti ad assicurare loro livelli adeguati di accoglienza, protezione e inserimento sociale, anche scolastico, e lo svolgimento, direttamente o indirettamente, di compiti istruttori da parte degli enti locali nell'ambito dei procedimenti per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno e delle carte di soggiorno, nonché di richiesta di nulla-osta al ricongiungimento. Secondo il ricorrente dette disposizioni avrebbero violato la competenza statale esclusiva in materia di immigrazione, di diritto di asilo e di condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea<sup>154</sup>, “indirettamente prevedendo la possibilità per lo straniero non accompagnato di rimanere nel territorio nazionale in ipotesi diverse e ulteriori rispetto a quelle disciplinate dalla legge statale”<sup>155</sup>. La Corte ha, invece, rilevato che “in materia di immigrazione e di condizione giuridica degli stranieri è la stessa legge statale che disciplina una serie di attività pertinenti al fenomeno migratorio e agli effetti sociali di quest'ultimo, e che queste vengono esercitate dallo Stato in stretto collegamento con le Regioni alle quali sono affidate direttamente alcune competenze. Ciò tenuto conto del fatto che l'intervento pubblico non

<sup>150</sup> Sul tema, si veda E. GIANFRANCESCO, *Gli stranieri, i diritti costituzionali*, cit., 287 ss.

<sup>151</sup> Per approfondimenti, si veda L. RONCHETTI, *Ultimi atti*, cit., 2010, 5.

<sup>152</sup> Per un commento alla sentenza, si veda D. STRAZZARI, *Riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione: alla ricerca del confine perduto?*, in *Le Regioni*, 2006, n. 4-5, 1038 ss.

<sup>153</sup> La l.r. Friuli Venezia Giulia 5/2005, recante “Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati”, non è ad oggi più in vigore perché è stata *in toto* abrogata con la legge regionale di assestamento del bilancio n. 9/2008.

<sup>154</sup> In particolare, vi sarebbe un contrasto della normativa regionale con l'art. 32 del T.U. Immigrazione che, con riferimento alla posizione del minore presente nel territorio italiano, prevede le modalità e la durata del rilascio del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, inserendosi tale disciplina in quella relativa alla più generale politica dell'immigrazione; detto permesso può essere rilasciato ai minori stranieri purché si trovino sul territorio nazionale da non meno di tre anni ed abbiano seguito un progetto di integrazione sociale e civile per non meno di due anni, sempre che dispongano di un alloggio e frequentino corsi di studio, ovvero svolgano attività lavorativa retribuita nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana, ovvero, ancora, siano in possesso di contratto di lavoro anche se non ancora iniziato.

<sup>155</sup> Così D. STRAZZARI, *Riparto di competenze*, cit., 1038 ss.

può limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma deve anche necessariamente considerare altri ambiti – dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione, che coinvolgono competenze normative, alcune attribuite allo Stato ed altre attribuite alle Regioni". La Corte costituzionale perciò, ritenendo comunque infondate le censure relative ad entrambi gli articoli, ha precisato che la prima disposizione impugnata si limita a prevedere l'esercizio di attività di assistenza, rientranti nelle competenze regionali, senza incidere sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di immigrazione. Infatti, l'obiettivo di detta norma è quello di regolare delle forme di sostegno finalizzate all'inserimento dei minori non accompagnati e proprio a tal fine dispone che tali interventi possono proseguire anche dopo che i beneficiari abbiano raggiunto la maggiore età, con la conseguente ulteriore permanenza sul territorio nazionale degli stessi che, in ogni caso, è subordinata al rilascio del permesso di soggiorno secondo quanto previsto dal T.U. Immigrazione. La sentenza n. 156/2006 della Corte assume, tra le altre qui richiamate, un rilievo particolare trattando di disposizioni di legge che hanno per beneficiari proprio una delle categorie appartenenti alle "seconde generazioni dell'immigrazione": i minori non accompagnati e che disciplinano, inoltre, uno specifico aspetto collegato al delicato passaggio dalla minore alla maggiore età dei giovani non italiani. Per tornare a temi più attinenti al godimento del diritto all'istruzione per i giovani delle seconde generazioni, con la sentenza n. 50/2008<sup>156</sup>, la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 1267, della l. n. 296/2006, istitutivo di un fondo finalizzato a "favorire l'inclusione sociale dei migranti e delle loro famiglie" e a realizzare "un piano per l'accoglienza degli alunni stranieri, anche per favorire il rapporto scuola-famiglia, mediante l'utilizzo, per fini non didattici, di apposite figure professionali madrelingua quali mediatori culturali", ha affermato che la norma "non prevedendo un intervento pubblico connesso alla programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale, non rientra nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di immigrazione, ma inerisce ad ambiti materiali regionali, quali quelli dei servizi sociali e dell'istruzione"<sup>157</sup>. Pertanto, la Corte ha dichiarato incostituzionale la disposizione statale istitutrice del suddetto fondo per violazione degli artt. 117, co. 4, e 119 Cost., anche in considerazione della circostanza che detta norma non determina alcun LEP inerente "i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. ma prevede soltanto un mero finanziamento di spesa e del fatto che lo stesso legislatore statale ha attribuito alle Regioni il compito di adottare misure di "integrazione sociale" nell'ambito "delle proprie competenze" secondo quanto previsto dall'art. 42 del T.U. Immigrazione.

Infine, in alcuni casi, la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi nell'ambito di giudizi di legittimità costituzionale di leggi di Province autonome e di Regioni a statuto speciale che, al contrario di altre realtà regionali maggiormente aperte e rispondenti alle nuove esigenze di inclusione sociale, introducendo particolari requisiti, quale quello della residenza protratta nel

<sup>156</sup> Per un commento alla sentenza, si veda F. BIONDI DAL MONTE, *La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati con alcune novità in materia di immigrazione*, nota a sent. 50 del 2008, in *Le Regioni*, 2008, n. 3, 638 ss.

<sup>157</sup> Come nei casi delle già citate sentt. n. 300/2005 e n. 156/2006 della Corte costituzionale.

territorio locale, limitano l'accesso al diritto all'istruzione e ad altri diritti sociali dei giovani stranieri, influenzando peraltro il sistema di welfare.

Con la sentenza n. 2/2013 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 34 della Costituzione, dell'art. 14, co. 3, e 5, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 12 2011, inserita nell'ambito della regolamentazione del diritto allo studio, in cui si prevede il requisito della residenza quinquennale ininterrotta nel territorio provinciale, rispettivamente, per l'accesso degli alunni extracomunitari alle agevolazioni per la frequenza di scuole fuori provincia e per l'accesso dei cittadini extracomunitari alle prestazioni di natura economica per il diritto allo studio universitario, tranne particolari eccezioni. Il giudice delle leggi ha ritenuto che il legislatore provinciale abbia utilizzato il criterio della residenza qualificata al fine prestabilito di diversificare l'accesso degli studenti stranieri alle prestazioni destinate al sostegno allo studio scolastico e universitario. In particolare, la Corte ha osservato che, se il requisito della residenza oppure, come nella specie, della "dimora stabile" costituisce rispetto ad una provvidenza, sia essa regionale o provinciale, "un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio"<sup>158</sup>, la previsione della residenza o dimora stabile protratta per un predeterminato periodo di tempo "non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza", con conseguente violazione dell'art. 3 Cost., poiché "introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari", non sussistendo "alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione"<sup>159</sup>. L'assistenza scolastica, nonché quella universitaria, rientrano nel più generale ambito dell'assistenza sociale; di conseguenza "il criterio di erogazione dei benefici deve essere la proporzione con l'effettiva necessità dell'interessato" non essendo "possibile presumere, in termini assoluti, che gli stranieri immigrati nella provincia da meno di cinque anni, ma pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni". Inoltre, per la Consulta le norme denunciate violano anche l'art. 34 Cost. in quanto lesive del diritto allo studio degli stranieri, sia per il motivo che tali provvidenze andrebbero erogate in base alla meritevolezza dello studente oltre che alla condizione di bisogno della famiglia in relazione alle quali il requisito della durata della residenza in Provincia "non ha alcun collegamento", che perché detto requisito può costituire di fatto "un ostacolo insormontabile a intraprendere taluni percorsi formativi". Per le medesime ragioni sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi, limitatamente alle parole "da almeno cinque anni", anche i commi 3 e 4 dell'art. 16<sup>160</sup> della legge impugnata che, adeguando l'art. 3 della l. p. Bolzano n. 7/1974 e l'art. 2 della l. p. Bolzano n. 9/2004, integrano, in particolare, l'elencazione degli aventi

<sup>158</sup> C. cost. sent. n. 432/2005.

<sup>159</sup> C. cost. sent. n. 40/2011.

<sup>160</sup> Anche il comma 2 dell'art. 16 della legge impugnata, che prevede che i cittadini dell'Unione europea possono usufruire delle sovvenzioni previste per l'apprendimento delle lingue straniere a condizione che risiedano ininterrottamente per un anno nella Provincia di Bolzano, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, limitatamente alle parole "ininterrottamente per un anno".

diritto all'assistenza scolastica e universitaria, includendo tra essi i cittadini extracomunitari che frequentano al di fuori del territorio provinciale istituzioni scolastiche o formative professionali non esistenti in Provincia, ovvero università, ma solo se residenti nel territorio provinciale da almeno cinque anni.

Nella sentenza n. 222/2013<sup>161</sup> la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 9 della l.r. Friuli Venezia Giulia n. 16/2011<sup>162</sup>, che, con riguardo agli stranieri di cui all'art. 41 del T.U. Immigrazione - vale a dire nei confronti degli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso non inferiore ad un anno, nonché dei minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno - subordina l'accesso alle prestazioni indicate dall'art. 8, co. 2, riguardante l'attribuzione di "assegni di studio a favore delle famiglie degli alunni di scuole dell'obbligo e secondarie non statali, parificate o paritarie o riconosciute con titolo di studio avente valore legale", al requisito della residenza nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi, e della residenza nel territorio nazionale da non meno di cinque anni<sup>163</sup>. La Regione resistente ha, comunque, evidenziato che la previsione contenuta nell'art. 9 impugnato estende le prestazioni sociali anche agli stranieri privi di carta di soggiorno, condizione, invece, richiesta dalla normativa statale di cui all'art. 80, co. 19, della l. n. 388/2000, purché soggiornanti da almeno cinque anni nel territorio, risultando "oggettivamente progressiva" e per altro verso "ragionevole", in quanto il requisito della residenza quinquennale è anche il presupposto per la concessione del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. Per la Consulta, al contrario, come nei casi già esaminati precedentemente, anche la legge del Friuli Venezia Giulia risulta in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto l'art. 9 impugnato ha reintrodotto una preclusione<sup>164</sup> intesa a discriminare, tra i fruitori delle

<sup>161</sup> Per un commento alla sentenza, si veda D. MONEGO, *La "dimensione regionale" nell'accesso alle provvidenze sociali*, in *Le Regioni*, 2014, n. 1-2, 244 ss.

<sup>162</sup> La norma reca modifiche all'art. 4 della l.r. Friuli Venezia Giulia n. 6/2006.

<sup>163</sup> Ove essi non siano cittadini dell'Unione, ovvero, per talune provvidenze, ove non siano titolari dello *status* di rifugiato e dello *status* di protezione sussidiaria ai sensi del d. lgs n. 251/2007, ovvero titolari di "permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo" in quanto equiparati ai cittadini italiani a seguito dell'ampliamento della classe dei beneficiari degli interventi di contrasto dei fenomeni di povertà e disagio sociale previsto dall'art. 2 della legge impugnata.

<sup>164</sup> Già la precedente normativa regionale contenuta nell'art. 9, co. 51, della l.r. Friuli Venezia Giulia n. 24/2009, che prevedeva che "il diritto di accedere agli interventi e ai servizi del sistema integrato" era riconosciuto soltanto a "tutti i cittadini comunitari residenti in Regione da almeno trentasei mesi", era stata oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri; il giudice delle leggi aveva accolto la questione di legittimità costituzionale del predetto comma, in relazione all'art. 3 della Costituzione, osservando che la disposizione introduceva inequivocabilmente una preclusione destinata a discriminare intere categorie di soggetti, dato che gli elementi di distinzione, sui cui essa si fondava, erano del tutto "arbitrari"; la Corte osservava che tali provvidenze, per la loro stessa natura "non tollerano distinzioni basate sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale"; successivamente il legislatore regionale, smentendo sé stesso, ha modificato la norma censurata con l'art. 9, co. 5, della l.r. Friuli Venezia Giulia n. 12/2010. Nella formulazione della disposizione, risultante a seguito della suddetta novella, il requisito della "residenza da almeno trentasei mesi" nella Regione è stato sostituito con quello della semplice residenza

provvidenze sociali erogate, soltanto coloro che non abbiano la residenza nel territorio regionale temporalmente protratta per almeno 24 mesi e ha previsto in aggiunta l'ulteriore requisito della residenza nel territorio nazionale da almeno cinque anni, pregiudicando maggiormente i cittadini extracomunitari rispetto agli altri beneficiari<sup>165</sup>. L'illegittimità costituzionale dell'art. 9 è stata dichiarata dalla Corte per la parte in cui tale disposizione subordina l'accesso alle prestazioni sociali, da essa regolate, al requisito della residenza nel territorio regionale da almeno 24 mesi e non al solo requisito della residenza nella Regione.

Dalla disamina delle richiamate sentenze della Corte costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei giovani stranieri, non solo minori, si conferma il fondamentale ruolo del giudice delle leggi quale "punto di snodo di un dibattito complesso" su stranieri, diritti sociali e principio di uguaglianza<sup>166</sup>, su cui l'attenzione è essenzialmente rivolta all'individuazione di criteri e standards di giudizio basati sulla ragionevolezza delle distinzioni legislative oppure sull'identificazione del "nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana" che non ammette differenziazioni basate sullo status di cittadinanza<sup>167</sup>.

---

per una serie determinata di categorie di soggetti: i cittadini italiani; i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti in Italia; gli stranieri individuati ai sensi dell'art. 41 del T.U. Immigrazione; i titolari dello *status* di rifugiato e dello *status* di protezione sussidiaria di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 251/2007 (art. 4, co. 1, lett. a), b), c) e d), della l.r. n. 6/2006, così come sostituito dall'art. 9 della l. r. n. 12/2010); la riformata disposizione prevede, al co. 3, che anche a prescindere dal requisito della residenza sia assicurato il diritto alle prestazioni de *quibus* a talune categorie di soggetti, quali "i minori stranieri nonché le donne straniere in stato di gravidanza e le donne nei sei mesi successivi alla nascita del figlio.

<sup>165</sup> Sul punto, si veda V. TALLINI, *Errare humanum est, perseverare autem diabolicum: brevi considerazioni sulla (nuova) legge del Friuli Venezia Giulia n. 16/2011 "in materia di accesso alle prestazioni sociali da parte degli stranieri"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011, 4.

<sup>166</sup> In tal senso, si veda C. CORSI, *Stranieri, diritti sociali*, cit., 2 ss.

<sup>167</sup> Cfr. M. IMMORDINO, *Pubbliche amministrazioni e tutela dei diritti fondamentali degli immigrati*, in *Federalismi.it*, 2014, n. 19, 28; D. MORANA, *I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell'effettività*, in *Rivistaaic.it*, 2013, n. 4, 13.



**6. Permesso di soggiorno e cittadinanza: effetti sul diritto all'istruzione. Prospettive della riforma della l. n. 91/1992: gli effetti dell'introduzione dello *Ius soli temperato* e dello *Ius culturae* sulle seconde generazioni dell'immigrazione**

I nodi critici, sin qui emersi, in merito ai molteplici aspetti legati al diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica, e non solo, dei minori e dei giovani di origine straniera sono, com'è facile comprendere, direttamente connessi anche alle modalità di accesso alla cittadinanza, ragione per cui l'attuale dibattito politico e dottrinario si sta concentrando sulla riforma della l. n. 91/1992<sup>168</sup> ormai "incapace di regolare la materia della cittadinanza in maniera consona alla realtà migratoria" sempre più stabile e radicata nel nostro Paese<sup>169</sup>. Nel corso dell'anno 2016, la percentuale degli stranieri di età inferiore a venti anni che ha acquisito la cittadinanza italiana, sulla base della normativa in vigore, è stata pari al 41,2%<sup>170</sup>. Nonostante la tendenza positiva, il dato è indicativo della persistente inadeguatezza della legge per le acquisizioni di cittadinanza da parte dei ragazzi stranieri, sia per le difficoltà del procedimento sia per i requisiti richiesti, particolarmente rigidi per i cittadini di Paesi diversi da quelli appartenenti all'Unione europea.

Già nel novembre del 2007, il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano aveva citato la questione delle seconde generazioni in una dichiarazione pubblica, chiedendo una legge sulla cittadinanza più aperta nei confronti dei figli dell'immigrazione, nati e/o cresciuti in Italia<sup>171</sup>. Negli anni seguenti è stata, inoltre, promossa una campagna nazionale per il conferimento della cittadinanza onoraria ai bambini di origine straniera nati in Italia e residenti nel territorio, al fine di sollecitare in modo simbolico la riforma della legge<sup>172</sup>.

La normativa attualmente in vigore, appellandosi primariamente al criterio dello "ius sanguinis", è basata su una concezione familista del diritto di cittadinanza, diritto soggettivo per i figli di un cittadino italiano e, in presenza di requisiti minimi, anche per la discendenza di questi<sup>173</sup>. In assenza di parentela italiana, è alquanto complesso diventare cittadini italiani e, infatti, l'Italia, con una legislazione in cui lo "ius sanguinis" è appena temperato dallo "ius soli", risulta essere il paese meno aperto alla concessione della cittadinanza tra i 28 Stati dell'Unione europea.

<sup>168</sup> Il cui Regolamento di esecuzione è il d.P.R. n. 572/1993.

<sup>169</sup> Così M. CAPESCOTTI, *Su alcune novità legislative e giurisprudenziali in tema di seconde generazioni dell'immigrazione*, in *Rivistaaic.it*, 2014, n. 1, 10.

<sup>170</sup> Per maggiori approfondimenti, si veda il report ISTAT su *Cittadini non comunitari*, cit., 1.

<sup>171</sup> L'occasione fu la consegna nelle mani della più alta carica della Repubblica da parte di Ian Ssali Kiggundu Elly, della Rete G2-Seconde Generazioni, una delle più importanti associazioni di giovani figli di immigrati, di una lettera in cui si chiedeva tra l'altro una riforma della legge sulla cittadinanza, con particolare riguardo proprio per i figli di immigrati nati in Italia e per quelli nati nei Paesi di origine dei genitori ma cresciuti in Italia.

<sup>172</sup> Indicativa l'esperienza della Regione Sardegna, nella quale diversi comuni delle quattro province storiche hanno promosso l'iniziativa del conferimento della cittadinanza onoraria.

<sup>173</sup> Per approfondimenti, si veda G. ZINCONE (a cura di), *Familismo legale. Come (non) diventare italiani*, Laterza, Roma-Bari, 2006, 3 ss. e 20 ss.

All'interno della categoria delle seconde generazioni dell'immigrazione, lo straniero nato in Italia può acquisire la cittadinanza per elezione, ossia per beneficio di legge ex art. 4, co. 2, della l. n. 91/1992, a condizione che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età e lo dichiari entro un anno dalla suddetta data<sup>174</sup>, mentre per i non nati in Italia l'accesso alla cittadinanza italiana può avvenire per trasmissione dai genitori ex art. 14 della legge o per naturalizzazione, ovvero per concessione ex art. 9 della legge, sulla base del requisito della residenza legale nel territorio della Repubblica per un certo numero di anni. I minori stranieri adottati o affidati a scopo di adozione, anch'essi parte delle seconde generazioni dell'immigrazione, acquistano la cittadinanza italiana, ai sensi dell'art. 3 della legge, mediante provvedimento dell'Autorità Giudiziaria italiana oppure, in caso di adozione pronunciata all'estero, mediante provvedimento dell'Autorità straniera reso efficace in Italia con ordine, emanato dal Tribunale per i Minorenni, di trascrizione nei registri dello stato civile. Fino ad un decennio addietro, il minorenni adottato, al momento del suo ingresso in Italia, era ritenuto a tutti gli effetti uno straniero che necessitava del permesso per il suo soggiorno, obbligo venuto meno con il d.m. del 21 febbraio 2007<sup>175</sup> che ne ha migliorato il percorso di integrazione<sup>176</sup>.

Gli ostacoli incontrati attualmente dai bambini e dai ragazzi delle seconde generazioni dell'immigrazione non riguardano soltanto l'acquisizione della cittadinanza italiana secondo la normativa vigente, bensì anche la titolarità del permesso di soggiorno<sup>177</sup>, soprattutto nel passaggio dalla minore alla maggiore età<sup>178</sup>. Essendo i minori non cittadini titolari di diritti e di garanzie in

---

<sup>174</sup> Qualche miglioramento al procedimento è stato apportato dall'intervento normativo disposto con il d.l. n. 69/2013, convertito nella l. n. 98/2013, ed in particolare con l'art. 33 recante "Semplificazione del procedimento per l'acquisto della cittadinanza per lo straniero nato in Italia" che dispone che allo straniero o all'apolide nato in Italia, che voglia acquisire la cittadinanza italiana, non sono imputabili le eventuali inadempienze riconducibili ai genitori o agli uffici della pubblica amministrazione; l'interessato può dimostrare, infatti, il possesso dei requisiti richiesti, con ogni altra documentazione idonea, come certificazioni scolastiche o mediche attestanti la presenza del soggetto in Italia sin dalla nascita e l'inserimento dello stesso nel tessuto socio-culturale; inoltre, nel caso manchi la comunicazione da parte degli ufficiali di stato civile nel corso dei sei mesi che precedono il compimento della maggiore età, il giovane straniero può esercitare il diritto anche oltre il termine fissato dalla l. n. 91/1992.

<sup>175</sup> Il d.m. del 21 febbraio 2007 prevede che: "ai fini del soggiorno del minore straniero adottato o affidato a scopo di adozione non è richiesto il permesso di soggiorno".

<sup>176</sup> In attesa della trascrizione nei registri dello stato civile del provvedimento di riconoscimento dell'adozione, nella documentazione ufficiale (es. C.F., documenti sanitari) dei minorenni adottati non compare l'indicazione del cognome; pertanto, il cognome è sostituito dalla parola "senzacognome" oppure dalla ripetizione del nome.

<sup>177</sup> L. RONCHETTI, *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in *Costituzionalismo.it*, 2012, n. 2, 7, rimarca che "sebbene ogni persona presente sul territorio nazionale sia titolare degli stessi diritti fondamentali, il godimento di questi stessi diritti è dal diritto positivo agganciato a particolari condizioni relative alle forme del soggiorno".

<sup>178</sup> Anche per la presentazione della richiesta di cittadinanza al Comune di residenza, il ragazzo straniero deve essere in possesso del permesso di soggiorno; potendo trascorrere mesi o addirittura anni per il riconoscimento della cittadinanza, il giovane straniero potrebbe trovarsi nella condizione in cui ha presentato l'istanza, ma il suo permesso di soggiorno è scaduto, dovendo, pertanto, essere rinnovato o convertito.

misura maggiore rispetto ai maggiorenni non italiani<sup>179</sup>, come a mero titolo esemplificativo già esposto per quanto concerne l'istruzione, al compimento del 18° anno, il possesso – o per converso, il mancato possesso - di un permesso di soggiorno comporta importanti conseguenze.

Una novità importantissima contenuta nella l. n. 122/2016, riguarda proprio il permesso di soggiorno per i minori stranieri<sup>180</sup> ed, infatti, l'art. 10 della c.d. “Legge europea 2015-2016”<sup>181</sup>, al fine di dare piena attuazione al regolamento (CE) n. 380/2008, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi, ha apportato modifiche all'art. 31 del T.U. Immigrazione e all'art. 28 del d.P.R. n. 394/1999, prevedendo il rilascio di un permesso di soggiorno individuale per minori stranieri, anche prima del quattordicesimo anno di età. Il minore straniero, pertanto, non deve essere iscritto fino al quattordicesimo anno di età, come nella precedente versione della norma, nel permesso di soggiorno o nella carta di soggiorno di uno o di entrambi i genitori<sup>182</sup>.

Al compimento della maggiore età, il minore straniero già in possesso di un permesso di soggiorno può richiedere: a) il rinnovo per motivi familiari, che il questore ha la discrezionalità di concedere o meno, dovendo tener conto di vari fattori, tra i quali la natura e l'effettività dei vincoli familiari dell'interessato e l'esistenza di legami familiari e sociali con il suo paese d'origine<sup>183</sup>; b) la conversione del permesso di soggiorno di cui era titolare in permesso di studio, lavoro subordinato o autonomo, attesa occupazione, esigenze sanitarie. La modifica introdotta all'art. 5, co. 3, del T.U. Immigrazione dall'art. 9 del d.l. n. 104/2013, convertito nella l. n. 128/2013, in materia di durata del permesso di soggiorno per studio, determina che la durata di detto permesso non può essere inferiore al periodo di frequenza del corso di studio o formazione, anche pluriennale, ferma restando la verifica annuale legata al profitto scolastico. Ciò costituisce un notevole vantaggio rispetto al precedente disposto dell'art. 5 del T.U. Immigrazione, che limitava la durata del

<sup>179</sup> Sulla “regressione dei diritti” dei maggiorenni non cittadini, si veda E. PAPARELLA, *Accesso alla cittadinanza e seconde generazioni dell'immigrazione*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI, A. SCHILLACI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione*, cit., 355.

<sup>180</sup> Dai dati disponibili su *Immigrati.Stat*, risulta che, tra gli stranieri regolarmente presenti in Italia al 1° gennaio 2016, vi sono ben 952.446 minori, di cui 285.637 titolari di un permesso di soggiorno con scadenza e 666.809 di un permesso di lungo periodo.

<sup>181</sup> In particolare, il co. 1, lett. a) dell'art. 10 della l. n. 122/2016 recante “Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2015-2016” sostituisce il co. 1 dell'art. 31 del T.U. Immigrazione, prevedendo che al figlio minore dello straniero con questi convivente e regolarmente soggiornante, che segue la condizione giuridica del genitore con il quale convive ovvero la più favorevole tra quelle dei genitori con cui convive, venga rilasciato “un permesso di soggiorno per motivi familiari valido fino al compimento della maggiore età” ovvero “un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo”; il co. 1, lett. b) e il co. 2 della nuova norma intervengono rispettivamente abrogando il co. 2 all'articolo 31 del T.U. Immigrazione e modificando conseguentemente l'art. 28, co. 1, del d.P.R. n. 394/1999.

<sup>182</sup> La precedente normativa, infatti, prevedeva che al minore venisse rilasciato, solo al compimento del quattordicesimo anno di età, “un permesso di soggiorno per motivi familiari valido fino al compimento della maggiore età, ovvero una carta di soggiorno”.

<sup>183</sup> art. 5, co. 5, del T.U. Immigrazione.

permesso di soggiorno per studio ad un periodo non superiore ad un anno, rinnovabile nel caso di corsi di studi pluriennali.

Diversa è, al compimento della maggiore età, la condizione del minore straniero non accompagnato, al quale il permesso di soggiorno può essere rilasciato per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, potendo proseguire la propria permanenza regolarmente in Italia, se dimostra di trovarvisi da almeno tre anni e di aver effettuato un percorso d'integrazione della durata di almeno due anni<sup>184</sup>, oppure, anche in assenza di tali requisiti, se affidato ai sensi dell'art. 2 della l. n. 184/1983, o sottoposto a tutela, previo parere positivo del Comitato per i minori stranieri, sulla base di quanto previsto dall'art. 32, co. 1 bis, del T.U. Immigrazione, come modificato dalla l. n. 129/2011. Nello specifico caso del minore privo di documenti e non accompagnato, si configura un onere di presa in carico da parte degli enti locali, relativamente al quale un passaggio delicato è quello della determinazione dell'età, poiché la presunta maggiore età potrebbe portare all'adozione di provvedimenti lesivi dei suoi diritti. Il 6 gennaio 2017 è entrato in vigore il Regolamento, adottato con il D.P.C.M. n. 234/2016, che definisce i meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati "vittime di tratta", il quale chiarisce le procedure che devono essere adottate per determinare l'età di detti minori e introduce per essi alcune fondamentali garanzie. Con l'art. 5 della già menzionata l. n. 47/2017 è stato inserito nel d.lgs. n. 142/2015 l'art. 19-bis recante "Identificazione dei minori stranieri non accompagnati", che disciplina anche i particolari casi in cui permangono dubbi fondati in merito all'età dichiarata da un minore straniero non accompagnato, prevedendo che la Procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni possa disporre esami socio-sanitari volti all'accertamento della stessa, a seguito dei quali, qualora continuino a permanere dubbi sulla minore età, questa si presume ad ogni effetto di legge, ciò al fine di garantire al minore la più ampia tutela dei diritti.

Quando, invece, il minore straniero è sprovvisto del permesso di soggiorno risulta irregolare, anche se nato in Italia e privo di contatti con il paese d'origine dei propri genitori. Come già rilevato, però, non può costituire reato per un minore straniero, diversamente dall'adulto, il fatto di "trattenersi" illegalmente nel territorio dello Stato, quand'anche figlio di genitori privi di permesso di soggiorno<sup>185</sup>. Pur non essendo prevista un'esclusione esplicita del minore straniero dall'ambito di applicazione della fattispecie di reato di ingresso e soggiorno illegale di cui all'art. 10-bis del T.U. Immigrazione, come introdotto dalla l. n. 94/2009, al riguardo va osservato che vige non solo la regola cardine della non espellibilità del minore straniero, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi, ai sensi dell'art. 19, co. 2, lett. a) del T.U. Immigrazione, ma anche l'obbligo di rendere legale la sua presenza<sup>186</sup>.

---

<sup>184</sup> art. 32, co. 1 bis e 1 ter, del T.U. Immigrazione.

<sup>185</sup> Cfr. M. IMMORDINO, *Pubbliche amministrazioni*, cit., 36; V. SCHIMMENTI, P. D'ATENA, *Incontrarsi nelle differenze. Percorsi di integrazione*, FrancoAngeli, Milano, 2008.

<sup>186</sup> Ai sensi di quanto previsto dall'art. 28, co. 1, del d.P.R. n. 394/1999, riguardante i permessi di soggiorno per gli stranieri, tra cui i minori, per i quali sono vietati l'espulsione o il respingimento.

Particolarmente delicata, invece, è la situazione in cui il minore straniero diviene maggiorenne in condizione di clandestinità, in considerazione delle conseguenze che, in base all'attuale normativa, il reato di ingresso e soggiorno illegale comporta per gli adulti stranieri irregolari<sup>187</sup>. Il legislatore dovrebbe rendere di portata generale il divieto di segnalazione all'autorità, di cui all'art. 35, co. 5, del T.U. Immigrazione, a tutte le ipotesi di esercizio dei diritti fondamentali da parte dello straniero e non solo in ordine all'accesso alle prestazioni sanitarie, rischiando altrimenti il riconoscimento di tali diritti anche agli stranieri irregolari di diventare una formula in gran parte priva di contenuto<sup>188</sup>.

Le seconde generazioni dell'immigrazione, pertanto, oltre alle peculiari situazioni che ne caratterizzano la condizione quando minori stranieri, una volta raggiunta la maggiore età, anche se in possesso di regolare permesso di soggiorno, vengono a trovarsi in una sorta di "limbo giuridico". Come ben descritto da Mohamed Abdalla Tailmoun, Portavoce della Rete G2 Seconde Generazioni e coordinatore del Progetto G2 Parlamenta: *"per i neo maggiorenni stranieri quella dei 18 anni non è proprio una festa; improvvisamente ci si rende conto delle tante limitazioni che si hanno (e che si avranno) rispetto ai propri coetanei italiani, con i quali fino al giorno prima si erano condivisi (e continuano a condividere) i banchi di scuola, le amicizie, i sogni e le frustrazioni"*<sup>189</sup>. Inoltre, non può non farsi un cenno all'impossibilità di equiparazione tra cittadini e stranieri nel godimento dei diritti politici<sup>190</sup>, in riferimento al quale "sembra attestarsi saldamente, nell'esperienza presente, il crinale e la linea distintiva tra le due categorie, non accogliendosi, nel nostro ordinamento, una visione cosmopolitica della cittadinanza"<sup>191</sup>.

In merito alla proposta di riforma della legge sulla cittadinanza italiana, va richiamata l'attenzione sul d.d.l. S. 2092: "Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza", che potrebbe tornare all'esame dell'Aula del Senato della Repubblica entro la fine della legislatura. Il testo approvato il 13 ottobre del 2015 dalla Camera dei Deputati<sup>192</sup>, che è stato in discussione per mesi in Commissione Affari Costituzionali nonché oggetto di innumerevoli emendamenti, si concentra essenzialmente sulla questione dell'acquisizione della cittadinanza italiana da parte delle seconde generazioni dell'immigrazione.

La nuova normativa consente, attraverso l'introduzione dei criteri dello *ius soli temperato* e dello *ius culturae*, l'acquisizione della cittadinanza da parte dei bambini nati in Italia con almeno uno dei

<sup>187</sup> E' interessante qui richiamare V. ONIDA, *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 16, il quale sostiene che "se non si regolamenta opportunamente ed efficacemente la immigrazione legale, non si può poi ridurre tutto agli strumenti di contrasto della immigrazione illegale".

<sup>188</sup> In tal senso, si veda L. MIAZZI, G. PERIN, Legge n. 94/2009, cit., 208-209.

<sup>189</sup> In proposito, si veda M. A. TAILMOUN, *"Che cosa fare a 18 anni"*, in *"Campioni d'Italia? Le seconde generazioni e lo sport"*, Sinnos, Roma, 2014.

<sup>190</sup> Per approfondimenti, si veda V. ONIDA, *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 17.

<sup>191</sup> Così E. GIANFRANCESCO, *Gli stranieri, i diritti costituzionali*, cit., 287 ss.

<sup>192</sup> D.d.l. di iniziativa popolare: "Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza" – Atto Camera XVII Legislatura n. 9 – unificato con altri d.d.l. nn. 200, 250, 273, 274, 349, 369, 404, 463, 494, 525, 604, 606, 647, 707, 794, 836, 886, 945, 1204, 1269, 1443, 2376, 2495, 2794 e 3264; l'iter parlamentare è iniziato nel 2012.



genitori titolare del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, o del diritto di soggiorno permanente, oppure dei minori stranieri nati in Italia o arrivati nel territorio italiano entro i 12 anni, che abbiano concluso positivamente le scuole elementari o frequentato regolarmente, ai sensi della normativa vigente, uno o più cicli scolastici presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione per almeno 5 anni o percorsi di istruzione e formazione professionale triennali o quadriennali idonei al conseguimento di una qualifica professionale; nonché, in presenza di particolari condizioni e discrezionalmente, da parte dei ragazzi arrivati in Italia oltre i 12 ma entro i 18 anni di età<sup>193</sup>. Ad eccezione dell'ultimo caso, la cittadinanza italiana si acquista mediante dichiarazione di volontà espressa all'ufficiale dello stato civile del Comune di residenza del minore da parte del genitore legalmente residente in Italia o da chi esercita la responsabilità genitoriale entro il compimento della maggiore età dell'interessato, ovvero mediante richiesta del diretto interessato entro due anni dal raggiungimento della maggiore età. Tra le ulteriori disposizioni della proposta, è incluso l'esonero dal pagamento del contributo attualmente previsto dalla legge per le richieste di cittadinanza, per le istanze o dichiarazioni concernenti i minori<sup>194</sup>.

La proposta all'esame del Parlamento prevede una disciplina transitoria per coloro che abbiano maturato i requisiti per l'acquisto della cittadinanza secondo il criterio dello *ius culturae* e abbiano già compiuto i 20 anni di età prima dell'entrata in vigore della nuova riforma di legge<sup>195</sup>, mentre lascia "del tutto invariata la restante dinamica relativa all'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione"<sup>196</sup>, non favorendo in alcun modo gli stranieri adulti, inclusi coloro che lo sono divenuti nel frattempo dopo essere, comunque, cresciuti nel territorio italiano. Inoltre, mentre sulla base del nuovo testo, viene rimosso il requisito della convivenza con il genitore ai fini dell'estensione dello *status civitatis* ai figli degli ex-stranieri divenuti cittadini, fatta salva la facoltà di rinuncia, per i figli degli immigrati irregolari, oppure in possesso di permessi di soggiorno temporanei o stabiliti in Italia da meno di cinque anni, è escluso l'accesso alla cittadinanza.

---

<sup>193</sup> Questo caso rientrerebbe in quelli di concessione della cittadinanza; secondo quanto previsto dall'art. 1, co. 1, lett. e) del d.d.l. S. 2092, i ragazzi stranieri devono aver frequentato regolarmente, ai sensi della normativa vigente, un ciclo scolastico, con il conseguimento del titolo conclusivo, presso gli istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione, ovvero un percorso di istruzione e formazione con il conseguimento di una qualifica professionale e devono risultare legalmente residenti da almeno sei anni per poter presentare la domanda di concessione della cittadinanza alla competente autorità consolare oppure al prefetto, introducendo l'art. 2, co. 1 del disegno di legge, con la previsione di queste figure, un'altra novità.

<sup>194</sup> Nel 2014, in sede di audizione alla Camera, il Comitato italiano per l'UNICEF, Save the Children e Rete G2-Seconde Generazioni avevano chiesto che nel nuovo testo in materia di acquisizione della cittadinanza fosse prevista l'esclusione dei minori dal pagamento del contributo di euro 200,00, introdotto dall'art. 9 bis, co. 2., della l. n. 94 del 2009; il d.m. del 5 maggio 2017 del Ministero dell'Economia e delle Finanze ha, comunque, rideterminato il contributo per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno, in cui sono esclusi dal pagamento: i cittadini stranieri regolarmente presenti sul territorio nazionale di età inferiore ai 18 anni e i cittadini stranieri di cui all'art. 29, comma 1, lett. b) del T.U. Immigrazione, ossia figli minori al seguito dei familiari.

<sup>195</sup> Secondo le stime del Ministero dell'Interno, sarebbero circa 127.000 i beneficiari della norma transitoria.

<sup>196</sup> Sul punto, si veda D. PORENA, *Il travagliato iter della proposta di riforma della legge sulla cittadinanza. Brevi osservazioni sui contenuti del Disegno di legge n. 2092*, in *Federalismi.it*, 2017, n. 21, 17.

In attesa della conclusione dell'iter parlamentare della riforma della legge in materia di cittadinanza, è entrata in vigore la l. n. 12/2016 che sancisce il c.d. "ius soli sportivo", in base al quale sono ammessi nelle società sportive giovani stranieri residenti in Italia a partire dai 10 anni di età<sup>197</sup>. Il provvedimento, fortemente sostenuto dalle società sportive, consente un importante passo avanti rispetto alla precedente situazione in cui molti minori stranieri si vedevano precluso l'accesso allo sport, seppure prevede due rilevanti limitazioni legate la prima al fatto che è rivolta ai minori che hanno fatto ingresso in Italia prima del compimento dei 10 anni, determinando così l'esclusione di molti giovani, e la seconda alla possibile interpretazione restrittiva del concetto di "regolarmente residenti", che richiede che il minore sia titolare di un permesso di soggiorno e sia iscritto all'anagrafe, portando così all'impossibilità di tesseramento per tutti quei minori che, pur essendo presenti da molti anni, se non dalla nascita, sul territorio italiano, si trovino in assenza di tali requisiti.

La proposta di riforma della legge sulla cittadinanza italiana introduce sicuramente cambiamenti importanti nel percorso di acquisizione della cittadinanza italiana da parte delle seconde generazioni dell'immigrazione<sup>198</sup>, ma risponde solo parzialmente alle loro crescenti esigenze in quanto, pur riequilibrando in parte la normativa in materia, si basa ancora sulla prevalenza del criterio dello *ius sanguinis* per discendenza italiana su quello dello *ius soli*<sup>199</sup>. Inoltre, l'ingresso del criterio dello *ius soli temperato* nel nostro ordinamento, comporta per l'attribuzione della cittadinanza prove del legame tra l'individuo e la comunità che si traducono nella richiesta di una serie stringente di requisiti di accesso legati al possesso da parte di uno dei due genitori del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, rilasciato ai cittadini stranieri di paesi non appartenenti all'UE solo a determinate condizioni: soggiorno regolare in Italia da almeno 5 anni, disponibilità di un alloggio idoneo, superamento di un test di conoscenza della lingua italiana e possesso di un reddito non

---

<sup>197</sup> La l. n. 12/2016 reca "Disposizioni per favorire l'integrazione sociale dei minori stranieri residenti in Italia mediante l'ammissione nelle società sportive appartenenti alle federazioni nazionali, alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva"; all'art. 1, co. 1, si subordina la possibilità per i minori stranieri di essere tesserati presso società sportive, appartenenti alle federazioni nazionali o alle discipline associate o presso associazioni ed enti di promozione sportiva con le stesse procedure previste per il tesseramento dei cittadini italiani, alla circostanza che essi risultino regolarmente residenti nel territorio italiano almeno dal compimento del decimo anno di età. Al co. 2, si stabilisce che il tesseramento resta valido, dopo il compimento del diciottesimo anno di età, fino al completamento delle procedure per l'acquisizione della cittadinanza italiana da parte dei soggetti che, ricorrendo i presupposti di cui alla l. n. 91/1992, hanno presentato tale richiesta.

<sup>198</sup> Sulla base dei dati ISTAT e MIUR e del testo in discussione al Senato, la Fondazione Leone Moressa ha studiato i potenziali effetti della nuova normativa sui beneficiari immediati e futuri, stimando che, a seguito dell'entrata in vigore della riforma della legge in materia di cittadinanza, ci sarebbero 800 mila nuovi italiani immediati, di cui 635 mila attraverso lo *ius soli temperato*, in quanto figli di immigrati ancora minorenni nati in Italia le cui madri risiedono nel nostro Paese da più di cinque anni, e circa 178 mila grazie allo *ius culturae*, in quanto alunni nati all'estero che hanno già completato 5 anni di scuola in Italia, nonché 50-60 mila acquisizioni della cittadinanza italiana ogni anno.

<sup>199</sup> Come sostenuto da L. RONCHETTI, *La cittadinanza sostanziale*, cit., 12, "la cittadinanza può mutare solo se, invece di scorrere nelle vene da padre in figlio, si nutre della partecipazione alla convivenza tra persone di pari dignità sociale".

inferiore all'importo annuale dell'assegno sociale (nel 2017 pari a 5.824,91 euro). Con lo *ius culturae*, invece, la richiesta di requisiti si riduce alla sola dimostrazione della regolare frequenza nel territorio nazionale da parte del minore straniero, per almeno 5 anni, di cicli istituzionali di istruzione o di percorsi di istruzione e formazione professionale, con l'eccezione dei corsi di istruzione primaria, per cui è, altresì, necessaria la conclusione positiva del corso medesimo<sup>200</sup>. Anche per tale nuova fattispecie, però, ai fini della presentazione della dichiarazione di volontà per l'acquisto della cittadinanza italiana da parte del genitore o di chi esercita la responsabilità genitoriale, è richiesta la residenza legale, la quale presuppone la regolarità del relativo soggiorno.

In conclusione, può dirsi che "l'attribuzione della cittadinanza viene tuttora collegata a condizioni assai più rigorose di quelle che esprimono un radicamento stabile nel territorio"<sup>201</sup>, e l'introduzione dei nuovi criteri, specialmente di quello dello *ius soli temperato*, nel nostro ordinamento giuridico, conduce ancora a diverse forme di discriminazione nei confronti dei minori stranieri, i cui genitori non hanno la possibilità di soggiornare regolarmente nel nostro territorio piuttosto che, con riferimento al requisito reddituale o abitativo, vivono in particolari condizioni economico-sociali. Ciò comporta che, con particolare riferimento alla garanzia del diritto all'istruzione delle seconde generazioni dell'immigrazione, con la riforma della l. n. 91/1992 si risolvono solo parzialmente i nodi critici previamente analizzati, in conseguenza della difficoltà di accesso alla cittadinanza italiana che continuano a permanere per alcune categorie di minori stranieri. Sarebbe, pertanto, necessario almeno rivedere il grado di "temperamento" dello *ius soli*, che così disegnato è ben lontano dal valorizzare il fatto giuridico di essere nati sul territorio italiano, indipendentemente dalla cittadinanza dei genitori. Positivamente, può, invece, affermarsi che la nuova fattispecie di acquisto della cittadinanza italiana a seguito di percorso formativo per *ius culturae*, consente almeno la costruzione di un rapporto privilegiato tra la cittadinanza e l'istruzione, che assume così ancora di più la funzione di veicolo di integrazione<sup>202</sup>.

## 7. Conclusioni

Il tema dei diritti sociali riferito alle seconde generazioni dell'immigrazione è direttamente collegato alla struttura dello Stato sociale di diritto e alla capacità di integrazione dell'ordinamento giuridico. Dall'analisi effettuata emerge un quadro generale in Italia in cui tali diritti sono caratterizzati da una discreta produzione normativa a cui non occasionalmente si contrappone una

<sup>200</sup> D. PORENA, *Il travagliato iter*, cit., 13, sostiene in merito a questa fattispecie che "la posizione dell'interessato viene equiparata, salvo che per la necessità di una specifica dichiarazione da parte dell'interessato, a quella dei nati in Italia ed a quella di parte di coloro i quali abbiano acquisito la cittadinanza *iure sanguinis* o, comunque, per *status familiare*".

<sup>201</sup> Così V. ONIDA, *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 19.

<sup>202</sup> Secondo D. PORENA, *Il travagliato iter*, cit., 14, "il criterio della integrazione dell'individuo nella fase più importante e delicata della propria esperienza di vita e del proprio sviluppo esistenziale sembrerebbe in effetti, e finalmente trovare adeguata valorizzazione nei propositi di innovazione della legislazione in materia di cittadinanza".

carezza di attuazione. La costruzione giurisprudenziale dello statuto giuridico del minore straniero garantisce che la dimensione del riconoscimento formale dei diritti sociali sia accompagnata da quella della loro effettività, ma la Corte costituzionale non può sostituirsi al legislatore<sup>203</sup>. “Il vero è che le pretese di tutela dei diritti, specie appunto di quelli sociali, possono essere almeno in parte appagate unicamente dallo sforzo congiunto prodotto a plurimi livelli istituzionali e frutto di “leale cooperazione” di tutti gli operatori”<sup>204</sup>.

Il minore straniero è stato anche definito come un “costrutto sociale, ossia il prodotto dell’interrelazione tra le costruzioni e le rappresentazioni 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”<sup>205</sup>. La normativa di riferimento relativa ai minori stranieri, appartiene, infatti, in parte alla normativa a tutela del minore visto come soggetto debole, in parte alla normativa sull’immigrazione che ha come scopo la tutela delle frontiere, la stabilità del mercato del lavoro e l’ordine pubblico, in parte ancora alla normativa riguardante specificamente i minori non accompagnati<sup>206</sup>. La contraddittorietà della condizione giuridica del minore cittadino di Paesi terzi, ed in particolare del minore irregolare, è ben dipinta quando la condizione stessa viene definita come “un interessante territorio in cui, come alla foce di un fiume l’acqua dolce e quella salata, si toccano, confondendosi e scontrandosi” [...] “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”<sup>207</sup>.

L’analisi svolta ha inteso dimostrare essenzialmente che l’accesso e l’esercizio dei diritti fondamentali da parte delle seconde generazioni dell’immigrazione e delle loro famiglie sono certamente condizionati dalle politiche di immigrazione quanto più imperniate sul controllo degli ingressi nel territorio italiano oppure sull’integrazione sociale<sup>208</sup> e, nello specifico caso del diritto all’istruzione, molte delle situazioni d’incertezza della sua effettività sono legate all’aggravamento da parte del legislatore dei requisiti di accesso al diritto legalmente riconosciuto ai ragazzi con background migratorio, attraverso la previsione di requisiti di ammissione o di meccanismi di erogazione dei benefici rigorosi o restrittivi. Inoltre, le seconde generazioni dell’immigrazione si trovano in uno stato di progressiva “inferiorità giuridica” che raggiunge la vetta massima con la

<sup>203</sup> Sul punto, si veda O. SPATARO, *I diritti degli immigrati*, cit., 270.

<sup>204</sup> Così A. RUGGERI, *Per uno studio sui diritti sociali e sulla Costituzione come “sistema” (notazioni di metodo)*, in *Consulta OnLine*, 2015, fasc. II (Estratto), 551.

<sup>205</sup> Così G. PETTI, *Il male minore. La tutela dei minori stranieri come esclusione*, Ombre Corte, Verona, 2004, 42.

<sup>206</sup> Per approfondimenti, si veda E. ROZZI, *Programma “Minori stranieri non accompagnati”*, in AA.VV., *Atti del seminario Focus sui minori migranti non accompagnati: in cerca di risposte efficaci per un aspetto problematico dei processi migratori*, Modena, 2003, 3 ss.

<sup>207</sup> Così L. MIAZZI, *La condizione giuridica dei bambini stranieri in Italia*, in *Minorigiustizia*, 1999, n. 3, 104.

<sup>208</sup> Sul punto, si veda R. T. DI ROSA, *La tutela dei minori stranieri*, cit., 348.

maggior et  quando da adulti “perdono quel livello di tutela che il nostro stesso ordinamento giuridico riconosceva loro in quanto minori”<sup>209</sup>.

Conseguenza di tutto ci    che proprio il fenomeno delle seconde generazioni dell’immigrazione pone fortemente in discussione i concetti giuridici di cittadinanza e nazionalit <sup>210</sup>, anche alla luce del concetto di “cittadinanza sociale”, inteso come *status* riferibile al consociato che appartiene ad una comunit  indipendentemente dalla cittadinanza politica e posto a cardine di una sostanziale integrazione dello straniero nella comunit  nazionale e regionale<sup>211</sup>. Lo Stato, con la sua competenza in materia di cittadinanza “formale”,   responsabile della riduzione o dell’allargamento della forbice tra i cittadini italiani e i non cittadini che vivono sul territorio italiano<sup>212</sup>, mentre sono le Regioni a dover garantire a tutti coloro che sono presenti sul territorio l’effettivit  di tutti i diritti fondamentali, ed in particolare di quelli sociali, che danno sostanza alla cittadinanza in senso sostanziale “intesa come le forme della partecipazione alla vita consociata e dell’integrazione sociale”<sup>213</sup>.

Nel rispetto di una Costituzione, come la nostra, che il principio dell’uguaglianza sostanziale di cui all’art. 3, co. 2, rende chiaramente “inclusiva” di ogni forma di diversit , per un pieno accesso alle prestazioni di natura sociale   fondamentale adottare politiche sociali che favoriscano l’integrazione degli stranieri, a partire dalla loro integrazione scolastica, attraverso misure forti atte a rispondere alle peculiari condizioni di difficolt  in cui possono trovarsi gli immigrati e i loro figli<sup>214</sup>. Per i ragazzi di seconda generazione l’istruzione “  uno degli aspetti dello sviluppo individuale che favorisce l’inclusione sociale e la riduzione della disuguaglianza socio-economica. Infatti, il raggiungimento di un pi  alto livello d’istruzione aumenta le opportunit  di ottenere

---

<sup>209</sup> Cfr. M. CAPESCIOTTI, *Su alcune novit  legislative e giurisprudenziali in tema di seconde generazioni dell’immigrazione*, in *Rivistaaic.it*, 2014, n. 1, 10; E. PAPARELLA, *Second Generation Migrant Woman and the Acquisition of Italian Citizenship*, in E. OLIVITO (a cura di), *Gender and Migration in Italy. A multilayered Perspective*, Farnham, Ashgate, 2016, 195 ss.

<sup>210</sup> In tal senso, si veda M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA, *Uno spiraglio nel muro degli ostacoli per l’acquisto della cittadinanza italiana dei minori stranieri nati in Italia: la Corte di appello di Napoli indica la via*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2012, n. 2, 78.

<sup>211</sup> Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Stranieri non per la Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009, n. 3, 7; O. SPATARO, *I diritti degli immigrati*, cit., 294-295.

<sup>212</sup> Per approfondimenti, si veda E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza, le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, Cedam, Padova, 1997, 295, il quale, in particolare, sottolinea che nel concetto di cittadinanza sopravvivono e convivono due anime, “la prima fa risalire la cittadinanza all’idea di comune partecipazione, di appartenenza “orizzontale” a una comunit  [...] l’altra anima   quella della cittadinanza come *status*, che lega in un rapporto di tipo “verticale” l’individuo e l’autorit ”.

<sup>213</sup> Cfr. L. RONCHETTI, *La cittadinanza sostanziale*, cit., 2.; A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza*, cit., 311, il quale rileva che “proprio il carattere inclusivo della cittadinanza democratica e sociale non impedisce l’estensione del catalogo delle libert  civili e dei diritti sociali anche ai non cittadini”.

<sup>214</sup> Cfr. G. BASCHERINI, A. CIERVO, *L’integrazione difficile*, cit., 39; B. PEZZINI, *Una questione che interroga l’uguaglianza*, cit., 163; E. CODINI, *Immigrazione e Stato sociale*, in *Diritto Pubblico*, 2012, n. 2, 660.



un'occupazione più remunerativa e prestigiosa<sup>215</sup> e migliora la mobilità sociale. Tali politiche di sostegno all'integrazione scolastica si rivelano fattori molto importanti per ridurre le distanze e il divario di benessere attuale e futuro tra le seconde generazioni dell'immigrazione e i ragazzi italiani e devono, pertanto, essere rivolte al miglioramento della conoscenza della lingua italiana e dei servizi di accoglienza, all'apporto della mediazione linguistico-culturale nelle scuole, ad anticipare l'età di inizio dell'obbligo scolastico, ad incrementare le ore di permanenza a scuola, a contrastare la segregazione scolastica, ma anche a tener conto della condizione socio-economica della famiglia di provenienza. Inoltre, le politiche devono essere destinate non solo ai ragazzi, ma anche agli operatori scolastici ed in particolare agli insegnanti, che dovrebbero essere specializzati per lavorare nelle scuole dove ci sono giovani con background migratorio, e alle famiglie al fine di un più diretto scambio di informazioni.

Le politiche così individuate fanno parte di “un approccio globale<sup>216</sup> e di scelte politiche che prevedono la collaborazione fattiva di diversi organismi politici e istituzionali [...] non solo all'interno di ciascun paese, ma a livello europeo, pur tenendo conto delle peculiarità dei flussi migratori che caratterizzano ciascuno Stato membro dell'EU<sup>217</sup>, ed, infatti, nel quadro della strategia “Europa 2020” per la crescita e l'occupazione, tutti gli Stati membri dell'Unione europea si sono impegnati a perseguire cinque ambiziosi obiettivi in materia di occupazione, innovazione, clima/energia, istruzione e integrazione sociale, da raggiungere entro il 2020. Inoltre, a seguito della Dichiarazione di Saragozza adottata nell'aprile del 2010 e del relativo studio sugli indicatori europei comuni per monitorare lo stato dell'integrazione dei migranti, per valutare le politiche attuate dai vari Stati membri nei vari contesti nazionali e per stabilire nuovi obiettivi di miglioramento, l'ISTAT in accordo con il Ministero dell'Interno ha realizzato un Sistema di valutazione delle politiche e degli interventi di integrazione a partire dalla disamina delle informazioni statistiche attualmente disponibili, che in materia di integrazione scolastica sono riconducibili essenzialmente agli indicatori di inserimento nonché a quelli di rendimento scolastico<sup>218</sup>.

---

<sup>215</sup> Così M. GIANNETTI, R. D. MARIANI, *Il ruolo del background socio-economico nel processo di integrazione degli adolescenti della seconda generazione*, Economia & Lavoro, Vol. XLIX, n. 1, in C. MAGAZZINO, G. C. ROMAGNOLI (a cura di), *Legge di Stabilità e Politica Economica Europea*, FrancoAngeli, Milano, 2015, 185.

<sup>216</sup> Sull'approccio globale in merito alle tematiche trattate, cfr. V. ONIDA, *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 2, secondo il quale “il rapporto cittadini/non cittadini e la relativa problematica si collocano oggi nel cuore di fenomeni sociali imponenti e a carattere globale, che condizionano sempre più la vita concreta delle comunità”; A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza*, cit., 320, che sostiene che “le trasformazioni in corso nello spazio europeo, in quello internazionale e in quello globale [...] dimostrano chiaramente che il massimo sviluppo della persona umana e delle libertà fondamentali, che è il contenuto sul quale normalmente si concentra la discussione intorno alla cittadinanza, diventa concreto soprattutto nella dimensione di una comunità organizzata in senso politico”.

<sup>217</sup> Così M. GIANNETTI, R. D. MARIANI, *Il ruolo del background socio-economico*, cit., 186.

<sup>218</sup> Per approfondimenti, si veda Rapporto Ministero dell'Interno – ISTAT “*Integrazione: Conoscere, misurare, valutare*”, *Convegno internazionale Roma, 17 -18 giugno 2013*, Rubbettino, Catanzaro, 2013.

In conclusione, le seconde generazioni dell'immigrazione sono oggi escluse da una piena partecipazione alla società italiana, pur contribuendone concretamente allo sviluppo economico e sociale, e vivono tutte le contraddizioni legate alla loro duplice anima di "italiani non cittadini". Con una legge sulle acquisizioni di cittadinanza più aperta nei confronti dei figli dell'immigrazione molte delle problematiche viste, in ordine alla mancanza della effettiva tutela o ancor di più della regressione dei loro diritti, potrebbero essere risolte, ma al fine della loro piena integrazione sono ulteriormente necessarie politiche ad hoc, prioritariamente nell'ambito dell'istruzione, in modo che possa realizzarsi non solo il completamento del loro status giuridico ma anche del loro status sociale, per evitare che in futuro questi ragazzi divengano solamente delle minoranze allogene che non sentono di appartenere all'Italia.