



PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

WP5 SVILUPPO DI RETI TERRITORIALI TRA SCUOLE, ASSOCIAZIONI E ISTITUZIONI

"RICERCA SULLE PROBLEMATICHE LINGUISTICHE E DI INTEGRAZIONE SCOLASTICA DEI MIGRANTI SIA SOTTO UN PROFILO SCIENTIFICO CHE DI INTEGRAZIONE SOCIALE RICONTRATE DAL MONDO DELL'ASSOCIAZIONISMO E DELLE ISTITUZIONI"

OUTPUT DI PROGETTO - REPORT FINALE





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Indice

PREMESSA DEL DIRETTORE SCIENTIFICO AZ. 01 - PROF. G. MOSCHELLA	Pag. 4
1 - LA LEGISLAZIONE SULL'IMMIGRAZIONE E LE PROSPETTIVE DELLA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NELL'ORDINAMENTO ITALIANO. (G. MOSCHELLA)	Pag. 7
1.2 - LA LEGISLAZIONE ITALIANA SULL'IMMIGRAZIONE TRA DIRITTI DI CITTADINANZA E PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA	Pag. 7
1.3 - L'ESTENSIONE DELLA TUTELA COSTITUZIONALE DEI DIRITTI FONDAMENTALI AI CITTADINI STRANIERI E AGLI IMMIGRATI: LIMITI E CONTRO LIMITI	Pag. 10
1.4 - ORDINAMENTO COMUNITARIO E TUTELA EFFETTIVA DEI DIRITTI SOCIALI	Pag. 12
1.5 - LA TUTELA COSTITUZIONALE DEI DIRITTI SOCIALI: IL DIRITTO ALLA SALUTE E IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE	Pag. 14
1.6 - IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE PER I MINORI IMMIGRATI E IL CONTRADDITTORIO ORIENTAMENTO DELLA GIURISPRUDENZA	Pag. 16
1.7 - LA DIFFICILE TUTELA DEI MINORI NON ACCOMPAGNATI	Pag. 18
1.8 - LA LEGISLAZIONE ITALIANA SULLA IMMIGRAZIONE E LE PROSPETTIVE DEI DIRITTI FONDAMENTALI DEGLI IMMIGRATI: IL NUOVO "DECRETO SICUREZZA" E LE POLITICHE DI RESPINGIMENTO	Pag. 23
2 - PER UNA STORIA DELL'IMMIGRAZIONE IN ITALIA DAGLI ANNI '80 DEL NOVECENTO A OGGI. (L. CHIARA)	Pag. 31
2.1 - INTRODUZIONE	Pag. 31
2.2 - LA DISTRIBUZIONE DELLA POPOLAZIONE	Pag. 36
2.3 - I PAESI DI PROVENIENZA	Pag. 48
2.3.1 - IL PERIODO 1981-2011	Pag. 48
2.3.2 - IL PERIODO 2011-2018	Pag. 51
2.4 - BREVI OSSERVAZIONI SULLA CONDIZIONE OCCUPAZIONALE	Pag. 59
2.5 - OSSERVAZIONI CONCLUSIVE	Pag. 63
2.5.1 - LA SCUOLA	Pag. 63
2.5.2 - LE FAMIGLIE	Pag. 64
2.5.3 - LA CRISI ECONOMICA	Pag. 65
2.5.4 - LA SALUTE	Pag. 65
2.5.5 - I REATI	Pag. 66
2.5.6 - LA RELIGIONE	Pag. 70
2.6 - LA SICILIA E MESSINA	Pag. 71
3 - FENOMENI MIGRATORI, DIRITTO ALL'ISTRUZIONE E SISTEMA EDUCATIVO NAZIONALE. (V. PRUDENTE)	Pag. 89
3.1 - DIRITTI SOCIALI DEI "NON CITTADINI" E SISTEMA NAZIONALE DI ISTRUZIONE ED EDUCAZIONE	Pag. 89
3.2 - IL DIRITTO-DOVERE ALL'ISTRUZIONE. L'ORDINE COSTITUZIONALE. LE NORME INTERNAZIONALI. BREVE RASSEGNA	Pag. 90
3.3 - IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	Pag. 98
3.3.1 - LA POTESTÀ LEGISLATIVA IN MATERIA DI "ISTRUZIONE" TRA STATO E REGIONI	Pag. 98
3.4 - LA LEGISLAZIONE NAZIONALE IN MATERIA DI ISTRUZIONE E DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE	Pag. 102
3.5 - LA LEGISLAZIONE REGIONALE SICILIANA	Pag. 110
3.6 - LE NORME SULL'ISTRUZIONE DEGLI STRANIERI	Pag. 111
3.7 - L'ISTITUZIONE SCOLASTICA QUALE AUTONOMIA FUNZIONALE. IL RUOLO DI QUESTA ALLA LUCE DEL SISTEMA COSTITUZIONALE DELLA DISTRIBUZIONE DELLE FUNZIONI TRA DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO. IL RIPARTO DI FUNZIONI E COMPITI IN MATERIA DI ISTRUZIONE	Pag. 114
3.7.1 - LA MANCATA PREVISIONE DELLE AUTONOMIE FUNZIONALI NELL'ART. 118 COST.	Pag. 117
3.7.2 - LE FUNZIONI ED I COMPITI IN MATERIA DI ISTRUZIONE	Pag. 118





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

3.7.3 -	<i>I COMPITI AMMINISTRATIVI DEI COMUNI, DELLE PROVINCE E DELLE REGIONI PRIMA DELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE</i>	Pag. 121
3.7.4 -	<i>LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE DI COMPETENZA DELLO STATO</i>	Pag. 123
3.7.5 -	<i>L'INCIDENZA DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE SULLA DISTRIBUZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE IN MATERIA DI ISTRUZIONE</i>	Pag. 125
3.7.6 -	<i>LA REGIONE SICILIA</i>	Pag. 126
3.8 -	<i>LE ISTITUZIONI SCOLASTICHE</i>	Pag. 129
3.9 -	<i>L'INTEGRAZIONE SCOLASTICA DEI MINORI STRANIERI</i>	Pag. 133
3.10 -	<i>LINEE EVOLUTIVE DEL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE NEL QUADRO DEL PROGRESSIVO AFFERMARSI DEL RICONOSCIMENTO DEI DIRITTI FONDAMENTALI DEL NON CITTADINO</i>	Pag. 136
3.10.1 -	<i>I DIRITTI FONDAMENTALI RICONOSCIUTI AGLI STRANIERI</i>	Pag. 138
3.10.2 -	<i>DIRITTI FONDAMENTALI E PRINCIPIO DI EGUAGLIANZA</i>	Pag. 142
3.10.3 -	<i>BREVI CENNI SULL'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA SULLA CONDIZIONE GIURIDICA DELLO STRANIERO</i>	Pag. 143
3.11 -	<i>LA PROGRESSIVA AFFERMAZIONE DEL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE DEI NON CITTADINI. ALCUNE RIFLESSIONI DI CARATTERE GENERALE</i>	Pag. 148
3.12 -	<i>ISTRUZIONE E INTEGRAZIONE. ALCUNE (PROVVISORIE) CONCLUSIONI</i>	Pag. 153
4 -	L'INDAGINE SUL CAMPO (A. CAVALLARO, E. GIRASELLA, A. MAISANO)	Pag. 155
4.1 -	<i>INTRODUZIONE</i>	Pag. 155
4.2 -	<i>I RISULTATI DELL'INDAGINE CAMPIONARIA AGLI STUDENTI DI ORIGINE STRANIERA</i>	Pag. 157
4.2.1 -	<i>LA SITUAZIONE OCCUPAZIONALE DELLA FAMIGLIA DI ORIGINE</i>	Pag. 158
4.2.2 -	<i>IL NUCLEO FAMILIARE</i>	Pag. 161
4.2.3 -	<i>IL SISTEMA SCOLASTICO</i>	Pag. 162
4.2.4 -	<i>INTEGRAZIONE O DISCRIMINAZIONE?</i>	Pag. 169
4.2.5 -	<i>LO SPORT COME VEICOLO DI INTEGRAZIONE</i>	Pag. 171
4.3 -	<i>I RISULTATI DELL'INDAGINE CAMPIONARIA AGLI ADULTI DI ORIGINE STRANIERA</i>	Pag. 172
4.3.1 -	<i>CARATTERISTICHE SOCIO - DEMOGRAFICHE E IL MONDO DEL LAVORO</i>	Pag. 174
4.3.2 -	<i>LA CITTADINANZA</i>	Pag. 177
4.3.3 -	<i>LE COMPETENZE LINGUISTICHE</i>	Pag. 178
4.3.4 -	<i>I SERVIZI SANITARI</i>	Pag. 179
4.3.5 -	<i>LA PARTECIPAZIONE ALLA VITA DI QUARTIERE</i>	Pag. 180
4.3.6 -	<i>INTEGRAZIONE O DISCRIMINAZIONE?</i>	Pag. 181
4.4 -	<i>I RISULTATI DELL'INDAGINE SUL CAMPO TRA STORIE ED ASPETTATIVE DI INTEGRAZIONE</i>	Pag. 181
4.4.1 -	<i>I RISULTATI DELL'INDAGINE RIVOLTA AGLI STUDENTI DI ORIGINE STRANIERA</i>	Pag. 182
4.4.2 -	<i>I RISULTATI DELL'INDAGINE RIVOLTA AGLI ADULTI DI ORIGINE STRANIERA</i>	Pag. 185
5 -	STUDENTI STRANIERI NEL TERRITORIO REGIONALE (G. TUMMINELLI)	Pag. 189
5.1 -	<i>NUOVE GENERAZIONI</i>	Pag. 189
5.2 -	<i>IL SISTEMA SCOLASTICO REGIONALE</i>	Pag. 191
5.3 -	<i>LE PROVINCE</i>	Pag. 201
5.4 -	<i>RIFLESSIONI</i>	Pag. 204
6 -	CONCLUSIONI (PROF. S. BAVETTA)	Pag. 207





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

PREMESSA

Analizzare un fenomeno di profonda complessità e rilevante impatto sociale quale quello della migrazione implicherebbe, sul piano metodologico, una riflessione di ampio respiro che tenga conto di tutti gli elementi che possono contribuire a comporre un efficace quadro descrittivo: dall'analisi dei flussi migratori alle politiche di regolamentazione, dall'impatto sul sistema economico e sul mercato del lavoro alle politiche di integrazione.

Il presente lavoro è il risultato della ricerca di cui all'obiettivo indicato nell'azione 1 del Progetto FAMI, finalizzata all'individuazione e all'analisi, in chiave sociale, storica e giuridica nonché comparativa, degli indicatori di difficoltà riscontrabili sotto il versante delle politiche di integrazione sociale dei migranti.

Così la ricerca esamina, sotto diversi profili, il fenomeno dell'immigrazione nel nostro Paese movendo dal presupposto che il fenomeno migratorio costituisca una questione di alta valenza politica, riconducibile soprattutto alla capacità delle istituzioni di garantire sostenibilità e integrazione, attraverso processi che tendano, da un lato a valorizzare le risorse umane che il fenomeno migratorio conduce e, dall'altro, ad includere nel sistema sociale persone di cultura e lingua diverse. Poiché il livello di integrazione dei cittadini immigrati è legato soprattutto alle politiche ed agli strumenti legislativi che l'ordinamento adotta per superare le differenze culturali, ideologiche, religiose, nella prima parte si è proceduto ad una ricostruzione del quadro delle politiche legislative nazionali (non disgiunta da un indispensabile richiamo alla normativa europea) e delle più recenti tendenze giurisprudenziali, al fine di verificare la loro complessiva incidenza sul piano della tutela, in capo ai migranti, di alcuni diritti fondamentali, come quello dei minori non accompagnati o di alcuni diritti sociali essenziali quali, ad esempio, il diritto alla salute e il diritto all'istruzione. La nozione di "integrazione" non coincide, infatti, con quella di "omologazione" e l'efficacia dell'azione dello Stato è correlata alla sua capacità di assicurare, attraverso le sue diverse articolazioni istituzionali, convivenza e compatibilità tra culture differenti, garantendo nel contempo un adeguato livello di diritti, soprattutto sociali, agli





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

immigrati, nel rispetto del principio costituzionale del pluralismo e di quello di uguaglianza. In tale quadro, nella seconda parte vengono descritti i processi di integrazione realizzatisi nel corso degli anni in relazione al mutare dei contesti politico-amministrativi, con specifico riferimento agli Enti locali e al sistema della formazione ed istruzione. In particolare, questa sezione di indagine si è soffermata sulle caratteristiche del sistema educativo di istruzione e formazione nazionale, sulle competenze legislative di Stato e Regioni in materia e sulle funzioni, i compiti e le attività degli attori del sistema (Stato, Regioni, enti locali ed istituzioni scolastiche). Particolare attenzione è stata dedicata, infine, alla funzione di integrazione sociale svolta dalla scuola in favore di persone svantaggiate o di cittadini stranieri, alla loro condizione giuridica, nonché ai percorsi di integrazione scolastica per gli stranieri ed alle reti territoriali costruite intorno all'istituzione scolastica. Nella terza parte del lavoro sono illustrati i dati relativi all'analisi dei processi di immigrazione in Italia nel periodo compreso tra gli anni '80 del Novecento e i giorni nostri con particolare attenzione al contesto territoriale siciliano e messinese. Per grandi linee si è trattato di ricostruire un quadro di sintesi attraverso cui è possibile verificare la progressione degli arrivi delle comunità di migranti in Italia a partire dall'inizio degli anni '80 del Novecento e sino ai nostri giorni, evidenziandone le aree di insediamento, su base regionale e provinciale, la composizione delle diverse nazionalità e la loro numerosità anche in relazione ad altri indicatori (professioni, fenomeni di devianza, salute, scuola). In buona sostanza dal periodo osservato si evince come si sia in presenza di una immigrazione che coinvolge, prima l'area dei paesi nordafricani, a cui si aggiungono, a partire dagli anni Novanta, gli arrivi dall'Albania dalla Cina e con ancora maggior consistenza, i paesi dell'area maghrebina e, dopo il Duemila, le popolazioni provenienti dai paesi dell'Europa dell'Est, a cui ovviamente occorre aggiungere l'aumento progressivo del numero degli immigrati clandestini e dei rifugiati per motivi politici. I dati attestano come nel corso dei due decenni passati sia profondamente cambiata la geografia delle provenienze, se pure si guarda, per esempio, ad un altro dato ufficiale rilevabile statisticamente, che è quello della richiesta dei





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

permessi di soggiorno all'inizio degli anni Novanta l'Africa risultava il continente più numeroso(oltre un terzo dei soggiornanti in Italia proveniva da un paese africano); venti anni dopo, la maggioranza assoluta degli stranieri residenti (oltre il 50%) è di origini europee. I dati esposti per il contesto messinese, in particolare, trovano poi una effettiva corrispondenza con quelli che è possibile leggere nell'ultima parte del lavoro relativi all'indagine effettuata attraverso la realizzazione di 200 interviste ad un campione di 100 tra ragazze e ragazzi di origine straniera, studenti di scuole secondarie di secondo grado del Comune di Messina e 100 tra donne e uomini adulti residenti a Messina. I dati nel complesso offrono un quadro assai analitico e, con tutte le cautele del caso, attestano come ancora molto vi sia da fare al piano delle politiche d'integrazione.

Prof. G. Moschella





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

1. LA LEGISLAZIONE SULL'IMMIGRAZIONE E LE PROSPETTIVE DELLA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

GIOVANNI MOSCHELLA

1.2 LA LEGISLAZIONE ITALIANA SULL'IMMIGRAZIONE TRA DIRITTI DI CITTADINANZA E PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA.

Le trasformazioni registratesi negli ultimi anni nei processi di migrazione che coinvolgono i paesi del Nord-Africa e quelli del Medio-Oriente si riflettono profondamente sul piano economico-sociale, ma anche su quello giuridico, all'interno degli Stati che vengono attraversati o costituiscono la meta definitiva di migliaia e migliaia di uomini e donne che fuggono dalle loro nazioni, devastate dalle guerre o dalle carestie. L'entità del fenomeno, la gravità delle condizioni umanitarie dei migranti, gli effetti che tale processo sta determinando a livello mondiale hanno indotto soprattutto l'Unione europea a rafforzare una azione comune di governance da parte degli Stati per regolamentare – per quanto sia possibile farlo - tale fenomeno, anche in ragione degli effetti prodotti sul tessuto sociale degli Stati membri dalla crisi economico-finanziaria (Rimoli). Tuttavia, l'obiettivo che nell'ultimo periodo sembra prevalere, nell'ambito delle politiche di immigrazione è quella di contrastare le reazioni, spesso scomposte, e le spinte xenofobe che si sviluppano all'interno di molti paesi, mentre minore attenzione viene riservata alle politiche finalizzate al perseguimento di un adeguato livello di integrazione, il cui presupposto è costituito dal riconoscimento in capo ai cittadini immigrati dei diritti fondamentali e della loro effettività attraverso una efficace tutela giuridica. I flussi migratori che in questo ultimo decennio hanno interessato l'Italia e gli altri paesi europei hanno determinato così una serie di interventi legislativi per regolamentare l'ingresso di larghe fasce di stranieri extracomunitari nel territorio dello Stato. In una prima fase tale legislazione è stata finalizzata ad assicurare un progressivo processo di integrazione sociale e lavorativo, anche attraverso il riconoscimento dei diritti fondamentali. Nell'ultimo periodo, tuttavia, tale legislazione si è via via orientata





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

prevalentemente a limitare l'ingresso degli stranieri, in particolare di quelli extracomunitari (godendo i cittadini comunitari di un particolare livello di garanzia) e di introdurre un apparato sanzionatorio che, nella scia di un crescente senso di insicurezza, anche economica, avvertito dall'opinione pubblica, ha contribuito a trasformare il problema dell'immigrazione in un problema di ordine pubblico, determinando così un sensibile affievolimento nel riconoscimento e nella tutela dei diritti umani e dei diritti fondamentali degli immigrati. Tale tendenza pone inevitabilmente, la necessità di una profonda riflessione sulla disciplina normativa sull'immigrazione, in relazione al principio cardine degli ordinamenti costituzionali contemporanei, vale a dire il principio di uguaglianza che nell'ordinamento costituzionale italiano si estende pienamente anche agli stranieri, incontrando, sotto tale profilo, un solo assoluto limite: il principio di sovranità popolare. Vi è da aggiungere a tale proposito, come avremo modo di approfondire, che la legislazione italiana configura una contrapposizione tra stranieri extracomunitari regolari e quelli c.d. irregolari, prevedendo per quest'ultimi, e con eccezione dei minori, un regime nettamente diseguale e del tutto sfavorevole rispetto ai cittadini extracomunitari. Sotto tale profilo va segnalato quell'orientamento che ritiene “superato il concetto di cittadinanza quale status inteso come strumento di ‘esclusione’ e di separazione all'interno dell'organizzazione sociale” (Rodotà). Al contrario, la cittadinanza viene interpretata come “criterio di selezione dei diritti, per individuare quelli più rilevanti, per definire insieme posizioni individuali e qualità democratica, e di conseguenza come criterio che consente di misurare gli eventuali deficit di democrazia” (Caridà). Non può sottacersi, a tal proposito, come la teoria costituzionalistica tenda ormai ad affermare l'effettiva universalizzazione dei diritti della persona, escludendo che la cittadinanza costituisca uno “status privilegiato” ovvero un presupposto dei diritti di cittadinanza, intesi nella loro complessità costituita dai diritti civili, dai diritti politici e da quelli sociali. La Costituzione italiana all'art. 1, comma II, stabilisce che la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione. Tale disposizione, tuttavia, non provvede ad esplicitare la nozione di cittadino (sebbene il popolo





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

costituisca l'insieme di coloro che sono legati allo Stato dal rapporto di cittadinanza), pur se “il possesso della cittadinanza costituisce il presupposto legittimante, costituzionalmente previsto, per l'esercizio di tutte le situazioni giuridiche di diritto pubblico” (Caridà), rappresentando lo status di cittadino condizione necessaria per l'esercizio di alcuni diritti e per la soggezione ad alcuni doveri “che valgono a porre in maniera esclusiva i cittadini in relazione con l'apparato autoritario” (Falzea). Per quanto riguarda il riconoscimento e la tutela dei diritti inviolabili, la Costituzione italiana, all'art. 2, dispone che la Repubblica riconosce e garantisce tali diritti riferendoli non solo al cittadino, ma all'uomo in quanto tale, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. In tale chiave interpretativa la giurisprudenza costituzionale ha esteso la sfera dei diritti e dei doveri riconducibile agli stranieri, chiarendo che, sebbene alcune disposizioni costituzionali attribuiscono formalmente taluni diritti ai soli cittadini, non è ragionevole, stante il carattere aperto del testo costituzionale, l'esclusione dei non cittadini dal godimento di alcune delle libertà fondamentali. In piena sintonia con lo spirito del principio di uguaglianza, che non deve essere interpretato in modo isolato, e nel rispetto della dignità umana, la Corte Costituzionale ha sostenuto che “se è vero che l'art. 3 Cost. si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di uguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare i diritti fondamentali” (sent. n. 120/1967, ma anche sent. n. 62/1994) sì da riconoscere e garantire la titolarità ed il godimento di tali libertà non solo ai cittadini, ma a tutti gli esseri umani. I diritti fondamentali dell'uomo, in quanto universalmente riconosciuti, si affermano pertanto come superiori ed indipendenti rispetto ai diritti del cittadino, e per tale motivo devono essere assicurati e garantiti a tutti i soggetti che entrano in contatto con lo Stato. Secondo tale interpretazione gli stranieri non entrano nel territorio dello Stato “sprovveduti di tutela, o quanto meno del rivestimento giuridico occorrente a che pure a loro sia data difesa dei diritti fondamentali” (Berti). Così, alcune libertà contemplate nella Costituzione, sebbene testualmente riferite ai soli cittadini, si estendono ai non cittadini proprio in ragione della situazione giuridica tutelata, riguardando diritti fondamentali inviolabili dell'individuo e, in





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

quanto tali, patrimonio irretrotrattabile di ogni persona. La giurisprudenza costituzionale, partendo dal presupposto che la fonte di tutti i diritti fondamentali sia la natura umana e non la cittadinanza, ha sostenuto che quei diritti e taluni doveri pubblici spettano anche agli stranieri ed agli apolidi stabilmente residenti nel territorio italiano. Non si tratta di una posizione paritaria, perché diverso è nei due casi il legame che unisce l'individuo allo Stato, purtuttavia viene riconosciuta l'applicabilità anche agli stranieri delle garanzie costituzionali relative a tutti i diritti fondamentali, in ossequio al disposto dell'art. 2 Cost. che impone allo Stato un obbligo generale di tutela dei diritti inviolabili dell'uomo. Il principio di uguaglianza, che l'art. 3 Cost. riferisce ai soli cittadini, allorché si tratti di tutela di diritti inviolabili si estende a tutti gli individui; lo stesso principio può incontrare delle limitazioni in relazione a particolari situazioni giuridiche connesse alla diversità dei rapporti esistenti tra lo Stato ed il cittadino e lo Stato e lo straniero, perché nel caso dello straniero è assente "un legame ontologico con la comunità nazionale, e quindi di un nesso giuridico costitutivo con lo Stato italiano" (sent. Corte cost. n. 62/1994).

1.3. L'ESTENSIONE DELLA TUTELA COSTITUZIONALE DEI DIRITTI FONDAMENTALI AI CITTADINI STRANIERI E AGLI IMMIGRATI: LIMITI E CONTRO LIMITI

In tale ottica d'interpretazione estensiva, i diritti fondamentali che la Costituzione italiana riconosce e garantisce ai cittadini devono così intendersi estesi anche ai soggetti non legati allo Stato dal rapporto di cittadinanza. Viene garantita (art. 13 Cost.) l'invulnerabilità della libertà personale, quale pretesa di disporre della propria persona senza limiti e senza alcuna coercizione fisica se non con le garanzie costituzionali ex art. 13 e 111 Cost. L'art. 16 Cost., a proposito della libertà di circolazione e soggiorno, fa salve le limitazioni stabilite dalla legge per motivi di sanità e di sicurezza pubblica e prevede che nessuna restrizione possa essere determinata da ragioni politiche. Tale libertà consiste nel diritto di stabilirsi nel luogo prescelto e di fermarsi per il periodo di tempo desiderato. L'articolo tutela la proiezione spaziale della persona al di là della mera sfera domiciliare, ed oltre a garantire al cittadino la libertà di circolazione e soggiorno





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

garantisce la libertà di espatrio che incontra il limite del rispetto degli obblighi di legge. Sebbene la disposizione si riferisca ai soli cittadini, trattandosi di una libertà civile, si applica anche agli stranieri, salvo che il legislatore ordinario stabilisca diversamente, nel rispetto del diritto di asilo e dei Trattati internazionali. Per quel che concerne il diritto di riunione, l'art. 17 Cost. configura “un diritto legato alla intrinseca socialità degli esseri umani, la quale coinvolge ogni momento della vita quotidiana”, garantendo “tutte le aggregazioni tra persone fisiche nello stesso luogo per un certo periodo di tempo, mediante le quali si realizzano forme di interazione tra le persone convenute” (Ruotolo). Formalmente riconosciuto ai soli cittadini, il diritto deve essere esteso agli stranieri, la cui condizione è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei Trattati internazionali (ai sensi dell'art. 10, II c., Cost.). Parimenti, la Costituzione (art. 18) garantisce la libertà di associazione, la quale comprende il diritto di costituire associazioni di qualunque genere, di accedere ad associazioni già esistenti ed operanti (salvo il rispetto del regime statutario delle stesse), ed anche il diritto di non associarsi. Si rammenta che l'art. 20 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo prevede che nessuno può essere costretto a far parte di un'associazione. Della libertà e delle garanzie previste dagli articoli 17 e 18 beneficiano anche i non cittadini: tali articoli, comunque, non sembrano prevedere alcuna disparità di trattamento (a danno dei non cittadini) nel godimento di tali diritti, fermo restando che una eventuale loro negazione agli stranieri equivarrebbe alla negazione delle stesse libertà al cittadino che con lo straniero voglia, in ipotesi, riunirsi ed associarsi. L'art. 19 Cost. prevede che *tutti* hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume. L'evoluzione multiculturale della società contemporanea pretende che il credo professato da ciascuno, quale espressione di scelta individuale, sia libero ed induce a respingere ogni forma di privilegio per alcuno dei culti professati. La disposizione tutela ogni forma di sentimento religioso ed impone allo Stato laico di permettere ed agevolare l'esercizio della libertà di culto, in forma individuale e collettiva, e di impedire ogni discriminazione fondata





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

sul sentimento religioso. La norma in discorso costituisce una specificazione del principio contenuto nell'art. 3 Cost., ove si vietano le distinzioni basate sulla religione. L'art. 18 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948) sancisce il diritto di ogni individuo “alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione”. Tale diritto “include la libertà di religione o di credo, e la libertà di manifestare, isolatamente o in comune, e sia in pubblico che in privato, la propria religione o il proprio credo nell'insegnamento, nelle pratiche, nel culto o nell'osservanza di riti”. L'art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea ribadisce il diritto di ogni individuo “alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione”, affermando che questo include “la libertà di cambiare religione o convinzione, così come la libertà di manifestare la propria religione o la propria convinzione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti”. L'art. 21 Cost. tutela la libertà di manifestazione del pensiero testualmente riconosciuta a *tutti*, conformemente al carattere universale delle libertà riconosciute all'uomo, in quanto persona. L'art. 19 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo tutela la libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto a cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo. L'art. 10 della Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle Libertà fondamentali riconosce la libertà di opinione e le libertà di ricevere e comunicare informazioni e idee senza ingerenza da parte delle autorità pubbliche. L'art. 24 Cost. stabilisce che *tutti* possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi e che la difesa è un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento; mentre l'art. 25 Cost. prevede che nessuno possa essere distolto dal giudice naturale stabilito dalla legge.

1.4 ORDINAMENTO COMUNITARIO E TUTELA EFFETTIVA DEI DIRITTI SOCIALI

Per quel che concerne i diritti sociali (quali pretese, dei singoli verso lo Stato od enti pubblici, di prestazioni in loro favore, e che si distinguono dai diritti di libertà perché tendono ad ottenere dal





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

soggetto passivo l'adempimento di obblighi positivi di fare), dottrina e giurisprudenza concordano nel ritenere dovuto il riconoscimento a ciascun individuo del diritto a godere di un *minimum* di tutela, la cui assenza possa configurare la lesione della dignità del soggetto. Una particolare riflessione merita, a nostro avviso, l'evoluzione dei diritti sociali nell'ordinamento europeo e del loro rapporto con il principio fondativo del libero mercato, soprattutto in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e alla luce dell'attuale crisi economico-finanziaria. A livello europeo si assiste, infatti, ad una positivizzazione dei diritti fondamentali classici, mentre si registrano tuttora ritardi nel pieno riconoscimento dei cataloghi dei diritti sociali che soffrono di una sorta di "minorità comunitaria", rispetto ai modelli costituzionali nazionali. Infatti, in ragione della natura prevalentemente economica (istituzione di un libero mercato) all'origine dell'organizzazione comunitaria, la tutela dei diritti sociali ha sofferto sempre una sorta di *deminutio* sia nei confronti dei diritti fondamentali sia soprattutto nei confronti dei diritti e delle libertà economiche. Il Trattato di Lisbona, anche per il richiamo ai valori di cui all'art. 1 *bis*, comuni agli stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia e dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini, tende almeno formalmente a rafforzare la tutela dei diritti sociali. Nei nuovi artt. 2 e 3 del TUE, accanto alla previsione secondo cui l'Europa "instaura un mercato interno" si prevede anche che la stessa si adoperi "per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale. Essa combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociale, la parità tra le donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli stati membri". Tuttavia, al contrario dei diritti fondamentali di prima generazione, la protezione dei diritti sociali nell'ordinamento comunitario, appare anche dopo il Trattato di Lisbona, indiretta e puramente eventuale, in quanto i vincoli previsti non sono connessi direttamente alla loro tutela, ma risultano strumentali ad interessi collegati all'attuazione di





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

determinate politiche dell'Unione ed al diritto della concorrenza e del mercato. Inoltre non sembra estendersi ai diritti sociali la natura di diritti inviolabili e pertanto di principi supremi costitutivi dell'ordinamento democratico e soprattutto sussiste un problema di effettività di tali diritti sia in relazione alla loro giustiziabilità, vale a dire in relazione all'efficacia degli strumenti giurisdizionali esperibili dai soggetti per garantirne la tutela, sia per quanto riguarda la copertura della spesa e l'esistenza in capo alla U.E. di una competenza in materia, pur non lesiva della competenza dei singoli Stati membri. La disciplina dei diritti sociali nel quadro dell'ordinamento comunitario non corrisponde ancora alla più avanzata concezione degli ordinamenti costituzionali contemporanei a base sociale (uguaglianza formale e sostanziale), in quanto ciò che rileva di tali diritti nell'azione e per la realizzazione delle finalità dell'ordinamento europeo è – come rilevato – la loro strumentalità (*melius* funzionalizzazione) alle esigenze dello sviluppo economico e di competitività proprie del mercato comune, che contribuisce a configurarli come diritti residuali. La nostra idea è che fino a quando i diritti sociali si porranno nel diritto comunitario come enunciazione astratta di obiettivi da perseguire e non godranno, alla stregua degli altri diritti fondamentali e dei diritti economici, di una loro effettività di tutela, in altri termini fino a quando essi non si configureranno come diritti fondamentali anche sul piano sostanziale, il processo di integrazione dell'Unione europea non potrà dirsi compiuto.

1.5 LA TUTELA COSTITUZIONALE DEI DIRITTI SOCIALI: IL DIRITTO ALLA SALUTE E IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE

Per quanto riguarda l'ordinamento costituzione italiana, in questa sede ci limiteremo, e solo brevemente ad esaminare la disciplina di alcuni dei diritti sociali nella loro estensione ai cittadini stranieri immigrati, soffermandoci in particolare sul diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost. e sul diritto all'istruzione disciplinato e garantito all'art. 33 Cost. per il diritto alla salute tutelato dall'art. 32, la giurisprudenza ritiene che tale diritto fondamentale ricomprenda il diritto alle prestazioni sanitarie e, quindi, il diritto ad essere curati (per il quale la Costituzione prevede la





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

gratuità per gli indigenti), ed anche il diritto ad un ambiente salubre. Tutti i soggetti pubblici (Stato, Regioni, Province, Comuni), pertanto, hanno l'obbligo di garantire le condizioni minime di salute e di benessere psico-fisico del soggetto, indipendentemente dalle sue condizioni economiche e d'altro canto, il nucleo irriducibile del diritto alla salute rientra nell'ambito inviolabile della dignità umana. Va aggiunto, per completezza, che il costo dei diritti sociali, come affermato dalla giurisprudenza costituzionale, deve trovare il necessario contemperamento con le esigenze della finanza pubblica. Secondo la Corte, nel bilanciamento dei valori costituzionali che il legislatore deve effettuare al fine di dare attuazione al diritto alla salute, deve ricomprendersi anche la considerazione delle esigenze relative all'equilibrio della finanza pubblica. Il diritto alla salute, che implica il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la sua tutela, si configura così come diritto costituzionalmente condizionato alla attenzione che il legislatore dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui si dispone. Tuttavia, nel ribadire tale concetto, con la sent. n. 309/1999, la Corte costituzionale ha precisato che “le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana”. La previsione normativa *ex art. 32 Cost.* deve essere attuata anche nei confronti degli stranieri, cui deve essere riconosciuto il diritto alla salute quale diritto strettamente inerente la persona in quanto tale (Corte cost., sent. n. 509/2000); l'art. 35 d.lgs. n. 286/1998 garantisce anche agli stranieri clandestini la gratuità di talune prestazioni sanitarie essenziali, ove privi di risorse economiche sufficienti, “fatte salve le quote di partecipazione alla spesa a parità con i cittadini italiani”. Con la sent. n. 252/2001, nel ribadire che la Costituzione riconosce il diritto alla salute come ambito inviolabile della persona umana, la Corte costituzionale ha riconosciuto, anche in favore degli stranieri soggiornanti irregolarmente sul nostro territorio, non solo il diritto agli interventi di assoluta urgenza, ma il





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

diritto a tutte le cure giudicate essenziali e necessarie ad evitare un irreparabile pregiudizio alla salute, anche nei presidi pubblici ed accreditati.

1.6 IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE PER I MINORI IMMIGRATI E IL CONTRADDITTORIO ORIENTAMENTO DELLA GIURISPRUDENZA

L'altra questione su cui riteniamo opportuno porre una riflessione riguarda il diritto all'istruzione (art. 33 Cost.) al quale in base a quanto disposto nella Costituzione italiana tutti hanno diritto e che è obbligatoria e gratuita (art. 34 Cost.). Il T.U. n. 286/1998 (sull'immigrazione), in relazione alle politiche finalizzate alla attuazione di tale diritto sociale, ha sancito l'obbligo scolastico in capo a tutti i minori stranieri, indipendentemente dalla regolarità della loro presenza, precisando che le differenze culturali e linguistiche costituiscono "valori da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra culture e della tolleranza". La Corte di Cassazione, in contrasto con tale interpretazione e anche con una sua precedente decisione (n. 823 del 2010), nella quale aveva stabilito che l'allontanamento di un genitore o l'impossibilità anche solo di vederlo costituisce un sicuro danno che può porre in pericolo lo sviluppo psico-fisico del minore, nella sentenza n. 5856 del 2010 ha invece escluso che i clandestini, pur genitori di figli in età scolare, abbiano diritto di ottenere da Tribunale dei minori l'autorizzazione a soggiornare in Italia, in deroga alle disposizioni del T.U. sull'immigrazione, solo per il fatto che i figli frequentano la scuola. Pur tenendo ben presente l'inserimento della disposizione normativa nell'ambito delle norme contenute nel titolo 4° del T.U., all'art. 31, finalizzate all'unità familiare, suddetta ricostruzione della voluntas legis, necessariamente restrittiva in ragione della natura eccezionale del dettato normativo che prevede l'autorizzazione in discorso "anche in deroga alle altre disposizioni" della legge, subordina la necessità di garantire al minore che il suo ordinario processo educativo, formativo o scolastico si realizzi con l'assistenza del genitore che merita invece di essere allontanato dal territorio italiano al più generale interesse della tutela delle frontiere, che si esprime nelle esigenze di ordine pubblico che convalidano il decreto d'espulsione. In tale quadro





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

sistematico, la normativa, ad avviso della Suprema Corte, privilegia suddetta esigenza dandovi concreta attuazione solo se, apprezzata in relazione all'età ed alle condizioni del minore, assuma carattere di emergenza, non necessariamente correlata a condizioni di salute, e sia altresì contingente ed eccezionale, dunque non abbia tendenziale stabilità. La soluzione opposta, adottata dallo stesso giudice nella sentenza n. 823 del 2010, fondata sulla natura autonoma della disposizione contenuta nell'art. 31, consentirebbe lo stabile radicamento nel territorio italiano di siffatto nucleo e finirebbe col "legittimare l'inserimento di famiglie di stranieri strumentalizzando l'infanzia". Nonostante il richiamo nel testo normativo al diritto all'unità familiare protetto dalla Convenzione dei diritti del fanciullo, l'art. 31 del Testo Unico, secondo la Corte, non può essere diretto a salvaguardare la normale situazione di convivenza dei minori con il proprio genitore, essendo invece esso correlato esclusivamente alla sussistenza di situazioni particolari, le quali non possono assumere carattere di normalità e stabilità collegate al ciclo scolastico. Può aggiungersi che il fatto che essi si siano inseriti con profitto nella scuola e che ivi abbiano intrecciato stabili amicizie non è circostanza eccezionale né transeunte, poiché la scolarizzazione dei minori medesimi fino al compimento dell'istruzione obbligatoria rappresenta un'esigenza ordinaria, collegata al loro normale processo educativo - formativo. Tale interpretazione della Suprema Corte suscita talune perplessità riconducibili sia alle disposizioni previste dalla Carta di Nizza e dei diritti fondamentali in essa tutelati, – come quelli che coinvolgono direttamente o indirettamente la vita familiare (e in particolare il rapporto genitori-figli), la protezione e il rispetto della dignità umana (art.6), il diritto al rispetto della propria vita privata e familiare (art. 7), i diritti dei minori alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere, i loro diritti ad intrattenere regolarmente relazioni e contatti diretti con i genitori, salvo che ciò appaia contrario al loro interesse (art. 24) – a quelle contenute nell'art. 1 l. n. 184 del 1983 (che enuncia il diritto del minore a crescere ed essere educato nella propria famiglia) e nell'art. 155 c.c., (per cui il minore ha diritto di mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, nonché di ricevere cura, educazione ed istruzione da entrambi). La





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

sent. n. 5856 appare altresì in contrasto con la stessa giurisprudenza della Corte di Cassazione che aveva statuito che l'allontanamento di un genitore o l'impossibilità anche solo di vederlo costituisce un sicuro danno che può porre in pericolo il suo sviluppo psico-fisico e con l'art. 3 della Convenzione di New York del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo, ratificata con l. 27 maggio 1991 n. 175 e richiamata dall'art. 28 dello stesso d.lgs. n. 286/1998 in tema di diritto all'unità familiare. Appare invero evidente che la specifica previsione che l'ingresso o la permanenza del familiare possono essere autorizzati “per un periodo di tempo determinato” non è compatibile con la tutela di situazioni caratterizzate da essenziale normalità e tendenziale stabilità, in quanto collegate al normale processo educativo-formativo del minore.

1.7 LA DIFFICILE TUTELA DEI MINORI NON ACCOMPAGNATI

La progressiva crescita di immigranti, per la maggior parte giovani adolescenti, identificati giuridicamente come minorenni, costituisce un fenomeno che più di recente caratterizza l'attuale processo di immigrazione in Italia, come in altri paesi. Secondo i dati forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in Italia l'aumento del numero di minori stranieri non accompagnati accertato il 30 aprile 2015, confrontato con lo stesso periodo del 2014, è superiore di quasi 2000 unità. L'ordinamento italiano definisce i minori stranieri non accompagnati come “i minori che, non avendo cittadinanza italiana o di un altro Stato dell'UE, e che, non avendo presentato domanda di asilo, si trovano, per qualunque motivo, nel territorio dello Stato, senza l'assistenza e la rappresentanza dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili secondo la legge vigente nell'ordinamento italiano”. Ne discende che le condizioni necessarie per assumere la “qualità” di minore straniero non accompagnato in Italia sono: essere minori di 18 anni, trovarsi sul territorio italiano senza una figura genitoriale, non aver richiesto nessun tipo di protezione internazionale e non essere cittadini dell'Unione Europea. Al contrario, sono considerati “accompagnati” i minori che sono sotto la tutela dei parenti entro il terzo grado regolare, mentre negli altri casi i minori vengono definiti come non accompagnati. Nella





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

categoria dei minori di età possono ricondursi diverse fattispecie: i minori che vengono in Italia per riunirsi con i genitori e che non hanno i requisiti per iniziare le procedure per la riunificazione familiare ordinaria; i bambini sfruttati da organizzazioni criminali per traffico e trasporto di droga, prostituzione e accattonaggio e i bambini stranieri che vengono definiti come “immigrati economici”. I minori che fanno parte di questa ultima categoria possono essere suddivisi in minori che decidono di imbarcarsi viaggio per insediarsi in Italia, in quelli in transito verso paesi terzi per un accesso più facile, e in “anchor children”. Quest’ultimi sono i minori che vengono mandati in Italia dai genitori con la speranza che possano servire da tramite per la famiglia rimasta nel paese d’origine, in modo tale che questa possa, in futuro, riunirsi con il minore in territorio italiano. Nell’ordinamento vigente, dove i Comuni sono gli enti responsabili della protezione e dell’accoglienza dei minori non accompagnati, la disciplina legislativa fa riferimento sia alla specifica normativa riguardante la protezione dei minore in quanto tale sia alle misure di controllo previste in materia di immigrazione. Da ciò deriva che il sistema normativo che disciplina questo fenomeno non risulti omogeneo. La Costituzione italiana, all’art. 10, afferma che: “l’ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali”. Così l’Italia riconosce ai minori tutti i diritti garantiti dalla Convenzione sui Diritti del Fanciullo del 20 Novembre 1989, incluso il diritto alla protezione, alla salute, all’istruzione, all’unità familiare e il principio di non discriminazione. I minori stranieri non accompagnati sono anche titolari del diritto di non essere espulsi dal territorio italiano. L’art. 19.1 del Dlgs 286/98 afferma che “in nessun caso può disporsi l’espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvioato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione.” Difatti si fa riferimento al principio di *non-refoulement*, sancito nell’ art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951, che si traduce non solo





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

nell'obbligo dello Stato di non rinviare un rifugiato o un richiedente asilo in un paese dove la sua vita o la sua libertà possano essere messe in pericolo (principio di *non-refoulement* diretto), ma anche, in caso di espulsione, ha l'obbligo di garantire, previa un' approfondita valutazione, che nel suo paese d'origine il soggetto non possa essere sottoposto a trattamenti proibiti. (principio di *non-refoulement indiretto*). La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, all'art.33, sancisce il **principio di non-refoulement** prevedendo che: "Nessuno Stato contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche". Il **divieto di respingimento** è applicabile a ogni forma di trasferimento forzato, compresi deportazione, espulsione, estradizione, trasferimento informale e non ammissione alla frontiera. È possibile derogare a tale principio solo nel caso in cui, sulla base di seri motivi, un rifugiato venga considerato un pericolo per la sicurezza del Paese in cui risiede o una minaccia per la collettività. Tale principio costituisce parte integrante del diritto internazionale dei diritti umani ed è un principio di diritto internazionale consuetudinario. Il secondo comma dell'art. 19 del D.lgs n. 286/98 fa espresso riferimento ai minori stranieri, affermando che “non è consentita l'espulsione, salvo che nei casi previsti dall'articolo 13, comma 1, nei confronti degli stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi”. Dunque i minori in Italia non possono essere espulsi, salvo che per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato (ai quali fa riferimento il richiamato art.13). Quando i minori non sono accompagnati, può essere applicata altresì la misura del rimpatrio assistito, al fine di garantire il diritto al ricongiungimento familiare, che viene regolato dalla normativa italiana all'art. 33 comma 2 *bis* del D.lgs n. 286/98 e dall'art. 7 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 Dicembre 1999, n. 535. Inoltre, per il solo fatto di essere minori, essi hanno il diritto di ottenere un permesso speciale di soggiorno. Pur in presenza di tale disciplina, nel 2014 la CEDU ha condannato l'Italia, nel caso *Hirsi Jamaayotrov v. Italia*. I ricorrenti, 24 tra somali e eritrei, formavano parte di un gruppo di migranti





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

respinti il nel 2009 dopo essere stati intercettati in acque internazionali. I migranti furono trasferiti in imbarcazioni italiane e rimandati in Libia, stato che non aveva ratificato la Convenzione di Ginevra del 1951. L'Italia viene condannata dal Tribunale Europeo dei Diritti Umani per violazione dell'art. 3 CEDU, perché i ricorrenti avevano corso il rischio di essere sottoposti a trattamenti inumani e degradanti in Libia (*non-refoulement diretto*) ed essere rimpatriati in Somalia ed Eritrea (*non-refoulement indiretto*), per violazione dell'art. 4 del Protocollo 4 CEDU, in quanto i ricorrenti non erano stati sottoposti a un procedimento di identificazione da parte delle autorità italiane e assistiti da interpreti, e, infine, per violazione dell'art. 13 CEDU, perché gli stranieri, prima di essere sottoposti a delle misure con conseguenze irreversibili, avrebbero avuto diritto ad esperire un ricorso effettivo volto a consentire un controllo efficace di questi provvedimenti. A partire da tale sentenza viene sancito il respingimento dei migranti intercettati e salvati in acque internazionali. Un'altra rilevante decisione in tema di minori stranieri non accompagnati è costituita dal decreto del 27 febbraio 2013 emesso dal Tribunale dei Minori di Milano relativo a una richiesta di autorizzazione di permanenza sul territorio italiano, conformemente all'art. 31, comma 3, Dlgs n. 286/98, da parte di un padre straniero, che viveva in Italia dal 2010 senza permesso di soggiorno. Il Tribunale per i minorenni, "per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano, può autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle altre disposizioni del presente testo unico". La interpretazione dei "motivi gravi" è stata centrale per la risoluzione di questo caso. Il Tribunale di Milano ha ritenuto, infatti, che ricorressero "motivi gravi" in quanto il ricorrente doveva farsi carico del figlio perché la madre, per motivi di lavoro, viveva in casa solo due giorni alla settimana. Inoltre il bambino era nato e cresciuto in Italia, dove si trovava anche tutta la sua famiglia. Per questo ordine di motivi il padre, pur senza permesso di soggiorno, è stato autorizzato a rimanere in Italia per un periodo determinato, perché la sua espulsione avrebbe creato una violazione del diritto del minore alla bi-genitorialità e





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

all'unità familiare, Infatti, secondo l'art. 28 dello stesso decreto del Tribunale, il principio dell'interesse superiore del minore deve essere una considerazione prioritaria in tutti i procedimenti amministrativi e giudiziari concernenti i minori e finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare. Ancora con riferimento ai diritti riconosciuti ai minori nell'ordinamento giuridico italiano, l'art. 34 del Dlgs. n. 286/98 stabilisce che i minori titolari di un permesso di soggiorno devono essere iscritti obbligatoriamente al Servizio Sanitario Nazionale, potendo così usufruire del pieno diritto di accesso a tutti i servizi prestati. Agli stranieri nel territorio nazionale che non abbiano il permesso di soggiorno non viene permesso iscriversi al SSN, sebbene vengano loro assicurate le cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o essenziali per malattie e lesioni, anche se continuative, e i programmi di medicina preventiva per salvaguardare la salute individuale e collettiva. La distinzione creata da questa norma, in riferimento al possesso da parte dello straniero del permesso di soggiorno, si pone in netto contrasto con quanto stabilito dalla Convenzione sui Diritti del Fanciullo nell'art. 24, che riconosce il diritto alla salute di tutti i bambini, senza discriminazioni. Anche in questo caso, un diritto che dovrebbe essere garantito ai minori in quanto tali, al contrario, non viene reso effettivo in ragione della prevalenza della loro situazione di migranti irregolari. Diversa, invece, è la disciplina relativa al diritto all'istruzione; in tal caso, infatti, non è prevista la distinzione tra minori regolari e non. Come già detto tutti i minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico; ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica. L'effettività del diritto allo studio è garantita dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali anche mediante l'attivazione di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana. La particolare delicatezza delle questioni giuridiche e sociali legate alla tutela dei minori non accompagnati ha indotto il Parlamento, nella scorsa legislatura, a definire una più adeguata specifica disciplina contenuta nella legge n. 47 del 2017 che modifica la normativa sui minori stranieri non accompagnati in Italia, con l'obiettivo di delineare una disciplina organica che rafforzi la protezione dei minori e





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

garantisca un'applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale. Tra le modifiche più rilevanti, quella di estendere l'assistenza sanitaria e l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale anche ai minori stranieri che sono in attesa dell'emissione di un permesso di soggiorno, nonché l'adozione di procedure specifiche da parte delle scuole e delle istituzioni educative accreditate dalle Regioni, che facilitino il compimento della scolarizzazione obbligatoria e della formazione dei minori, anche attraverso accordi per promuovere i programmi di apprendimento specifico. Inoltre, la nuova normativa conferma la proibizione dell'espulsione del minore e introduce la possibilità di rimpatriare il minore nel paese d'origine, non solo per ragioni di ordine pubblico e di sicurezza, ma anche quando è evidente che l'interesse del minore sia quello di essere riconsegnato alla famiglia.

1.8 LA LEGISLAZIONE ITALIANA SULLA IMMIGRAZIONE E LE PROSPETTIVE DEI DIRITTI FONDAMENTALI DEGLI IMMIGRATI: IL NUOVO “DECRETO SICUREZZA” E LE POLITICHE DI RESPINGIMENTO

Se compariamo la disciplina costituzionale in materia di diritti fondamentali con la più recente evoluzione della disciplina legislativa in tema di immigrazione, si registra, come rilevato all'inizio, una profonda discrasia che lascia fortemente dubitare sulla effettività del godimento dei diritti fondamentali degli immigrati nell'ordinamento italiano. Va detto che il primo tentativo di disciplinare organicamente la materia dell'immigrazione dall'estero è avvenuto con la l. n. 40 del 1998 (legge Turco-Napolitano). Rispetto alla vecchia frammentaria disciplina (l. n. 39/90) tale legge si poneva come legislazione di superamento della fase emergenziale, con l'intento di regolamentare l'immigrazione, favorendo quella regolare e disincentivando l'immigrazione clandestina. Tali norme vengono successivamente riportate nel succitato d.lgs. 286/1998 contenente il *Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.

In particolare l'immigrato regolare veniva avviato verso un percorso di acquisizione della





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

cittadinanza volto al riconoscimento di alcuni diritti fondamentali, il diritto al trattamento sanitario ed alla salute, il diritto all'istruzione e al ricongiungimento familiare, mentre l'extracomunitario clandestino diventa destinatario di un provvedimento di espulsione da parte delle autorità amministrative. Inoltre veniva istituita la figura del Centro di permanenza temporanea (art. 12) in cui restringere "gli stranieri sottoposti a provvedimenti di espulsione e o di respingimento con accompagnamento coattivo alla frontiera non immediatamente eseguibile". In ogni caso il T.U. sull'immigrazione riconnette alla semplice presenza dello straniero sul territorio la tutela dei "diritti fondamentali della persona umana" e "la parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la Pubblica Amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi", mentre riconosce, sulla base del regolare soggiorno, i diritti in materia civile, la partecipazione alla vita pubblica locale, il pari trattamento e l'eguaglianza dei diritti tra cittadini e stranieri per quanto attiene al lavoro ed alle situazioni giuridiche ad esso connesse. Come è noto il T. U. del 1998 viene, però, modificato dalla l. n. 189 del 2002 (legge Bossi-Fini) che introduce l'espulsione per lo straniero clandestino, provvedimento emesso in via amministrativa dal Prefetto della Provincia dove questi viene rintracciato, immediatamente eseguita con l'accompagnamento alla frontiera da parte della forza pubblica. Gli immigrati clandestini, privi di valido documento di identità, vengono portati nei Centri di permanenza temporanea al fine di essere identificati. La legge Bossi-Fini prevede il rilascio del permesso di soggiorno, della residenza e cittadinanza italiana alle persone che dimostrino di avere un lavoro o un reddito sufficienti per il loro mantenimento economico. A questa regola generale si aggiungono i permessi di soggiorno speciali e quelli in applicazione del diritto di asilo. La norma ammette i respingimenti al Paese di origine in acque extraterritoriali, in base ad accordi bilaterali fra Italia e Paesi limitrofi, che impegnano le polizie dei rispettivi Paesi a cooperare per la prevenzione dell'immigrazione clandestina. Le navi di clandestini non attraccano sul suolo italiano, l'identificazione degli aventi diritto all'asilo politico e a prestazioni di cure mediche e assistenza avvengono nei mezzi delle forze di polizia in mare. Più di recente





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

si giunge all'approvazione della l. n. 94 del 2009, il c.d. “pacchetto sicurezza”, contenente una serie di misure che nell'intento del legislatore avrebbe dovuto costituire uno strumento fondamentale nella lotta alla criminalità ed all'immigrazione clandestina e garantire, nel contempo, la sicurezza dei cittadini. Rispetto al modello comunitario delle politiche migratorie, che si muove lungo le direttrici del rafforzamento del controllo dei flussi migratori, di una maggiore integrazione degli immigrati nei paesi di accoglienza e di un incremento dell'attività di cooperazione per lo sviluppo dei paesi di origine dell'immigrazione, la legislazione italiana invece, tende a svincolarsi dall'obiettivo dell'integrazione per fondarsi su una presunta connessione tra immigrazione, criminalità e sicurezza pubblica. Il provvedimento legislativo in parola, molto articolato, prevede un restringimento delle condizioni per l'ingresso dello straniero in Italia. Ma la misura sicuramente più discussa e controversa della legge n. 94/2009 è quella prevista dall'art. 1, comma XVI, che introduce nell'ordinamento italiano, *quid unicum* tra gli Stati europei, il c.d. “reato di clandestinità”. Infatti, esso aggiunge al d.lgs. n. 286 del 1998 l'art. 10/*bis* (dal titolo *Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato*), che prevede che, salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che *fa ingresso* ovvero *si trattiene* nel territorio dello Stato, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro. La figura del “reato di clandestinità” si basa sull'ingresso illecito o sulla permanenza illegale sul nostro territorio da parte di soggetti stranieri clandestini. La finalità primaria del legislatore è stata quella di introdurre uno strumento giuridico atto a rendere più efficaci e incisivi i provvedimenti di espulsione ed allontanamento. In secondo luogo, si è voluto creare un fortissimo deterrente psicologico nei confronti di soggetti che intendono entrare o rimanere clandestinamente in Italia, nella presunzione che l'ingresso sia finalizzato a porre in essere attività criminose sul territorio italiano. Il Governo italiano, peraltro, già da qualche anno aveva dato un primo segnale in tale direzione introducendo con il D.L n. 92/2008 l'aggravante della clandestinità per i reati penali e stabilendo che l'illecito si dovesse considerare aggravato se fosse commesso da un soggetto presente illegalmente sul territorio nazionale. Il reato di clandestinità si applica al soggetto che, nonostante la mancanza del permesso di soggiorno o





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

comunque titolo equivalente, abbia fatto ingresso o si trovi sul territorio dello Stato. Rientrano in tale ipotesi non solo gli extracomunitari clandestini entrati illegalmente o quelli già espulsi, ma anche il cittadino dell'Unione europea allontanato dal territorio dello Stato o l'immigrato in genere che, a qualunque titolo, abbia fatto scadere il permesso di soggiorno a tempo determinato. Dal punto di vista soggettivo, la condotta del reo immigrato è contraddistinta dal dolo semplice, ovvero dalla consapevolezza e volontà di introdursi o permanere nel nostro Stato senza alcun valido titolo di soggiorno. Infine, l'illecito in esame si consuma nel momento in cui o il clandestino entri illegittimamente in Italia o nel momento in cui scada il precedente e valido titolo di soggiorno e lo stesso, nonostante ciò, si tratti sul nostro territorio. Tale reato, inoltre, non può essere contestato allo straniero già respinto alle frontiere e che pertanto non abbia fatto ingresso illegale nel nostro Stato. Al di là dell'ammenda, somma peraltro difficilmente nella disponibilità della stragrande maggioranza dei soggetti clandestini presenti nel nostro territorio, il primo e più rilevante effetto del reato in esame è quello di sottoporre i clandestini stessi ad un giudizio immediato innanzi al giudice di pace. Tale giudizio, avrebbe dovuto, nelle intenzioni del legislatore, favorire e rendere più concreta ed efficace l'espulsione del clandestino.

Premesso che la pena prevista rimane di tipo pecuniario, va da sé che l'istituto impone talune riflessioni. Entrare irregolarmente in uno Stato è espressione di una condizione individuale, soggettiva, quella di essere migranti e non rappresenta un atto lesivo di beni meritevoli di tutela penale. Inoltre, l'introduzione del reato, combinata le altre disposizioni già succintamente richiamate, risulta per certi versi incompatibile con la tutela dei diritti fondamentali. Come ha sostenuto l'ex Presidente Napolitano, l'attribuzione della contravvenzione di immigrazione clandestina alla cognizione del giudice di pace non appare in linea con la sua natura conciliativa, disegnando, peraltro, per il reato in questione, un sottosistema sanzionatorio non coerente con i principi generali dell'ordinamento e meno garantista di quello previsto per delitti di trattenimento abusivo sottoposti alla cognizione del tribunale. Infatti, per il nuovo reato la pena inflitta non può essere condizionalmente sospesa o patteggiata, mentre l'eventuale condanna non può essere





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

appellata.

Altra disposizione controversa della l. n. 94 del 2009 è quella contenuta nel comma 22, lett. 1 dell'art. 1, che consente di fatto il prolungamento, per un periodo massimo di 180 giorni, del trattenimento dello straniero presso il Centro di identificazione ed espulsione (prima denominato Centro di permanenza ed assistenza temporanea e ora così ribattezzato proprio per rimarcare la funzione anti migratoria della struttura rispetto a quella assistenziale). Infatti, rispetto alla disciplina di esecuzione dell'espulsione dello straniero contenuta nel d.lgs. n. 286/98, che consentiva di trasferire lo straniero in un Centro per un periodo complessivo di trenta giorni, prorogabile per ulteriori trenta giorni, laddove l'accertamento dell'identità o della nazionalità presentava gravi difficoltà, la nuova disposizione aggiunge che in caso di mancata cooperazione al rimpatrio del cittadino da parte del Paese interessato o di ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione può essere concessa una proroga di sessanta giorni. Trascorso questo ulteriore periodo, qualora non sia possibile procedere all'espulsione, nonostante lo Stato abbia compiuto ogni ragionevole sforzo, il termine di permanenza può essere prorogato di ulteriori sessanta giorni. Ne consegue che il cittadino straniero può essere trattenuto autoritariamente per un periodo complessivo fino a centottanta giorni. Va detto che anche tale previsione appare in tensione con il sistema costituzionale di tutela dei diritti fondamentali, in particolare con il diritto alla libertà personale, in quanto sembra configurare una detenzione di natura amministrativa fondata sulla sola difficoltà nell'accertamento dell'identità del soggetto o nella acquisizione della documentazione per il rimpatrio. È vero che la Corte costituzionale (sent. 105/2001), pur confermando che il trattenimento dello straniero presso i Centri di permanenza temporanea è misura incidente sulla libertà personale che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'art. 13 Cost., ha ritenuto non irragionevole la scelta del legislatore di prevedere un certo periodo di trattenimento, superato il quale il trattenimento spesso perde efficacia. Tuttavia il termine prorogato fino a 180 giorni dalla nuova disciplina legislativa non sembra possa ritenersi conforme ai principi costituzionali che regolano la privazione della libertà personale.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Con la legge 67/2014, “Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio” il Parlamento ha provveduto all’abrogazione, con trasformazione in illecito amministrativo, per il reato di "Ingresso e il soggiorno illegale nel territorio dello Stato" previsto dall’articolo 10-bis del testo unico delle "Disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero". In base all’articolo 2, comma 3, lettera b, il governo avrebbe dovuto abrogare, trasformandolo in illecito amministrativo, il reato previsto dall'articolo 10-bis del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina in oggetto, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, conservando rilievo penale alle condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia. A tutt’oggi, tuttavia, su tale punto il Governo non ha dato seguito alla delega. A fronte dell'abolizione del reato, occorre evidenziare il mantenimento dell’arresto per l’espulsione, che lascia inalterata la legge Bossi-Fini e la *ratio* ad essa sottesa in relazione al permesso di soggiorno ed al contratto di lavoro. L’arresto, inoltre, continua ad essere applicato a tutti gli immigrati che rientrano nel nostro Paese dopo un provvedimento di espulsione.

Il 4 ottobre 2018, n. 113 è stato emanato il c.d. “Decreto sicurezza” (recante "*Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*"). La stessa denominazione del provvedimento sembrerebbe tradire un approccio di tipo repressivo della questione migratoria, ponendo in stretto collegamento materie non naturalmente sovrapponibili quali protezione internazionale, immigrazione e sicurezza pubblica. Il provvedimento interviene innanzitutto per ridurre la discrezionalità nella concessione della tutela umanitaria ed introduce una tipizzazione dei casi di tutela, con indicazione di specifici requisiti per i soggetti richiedenti. L’obiettivo è quello di attenuare la sproporzione tra il numero di riconoscimenti delle forme di **protezione internazionale** già disciplinate a livello europeo, come lo *status di rifugiato* e la protezione sussidiaria, ed il numero di **permessi di soggiorno**





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

rilasciati per motivi umanitari. Viene inoltre eliminato il permesso di soggiorno per motivi umanitari che viene sostituito da permessi speciali temporanei che possono essere concessi anche per meriti speciali e sono rinnovabili ogni due anni. Il periodo tempo si allunga se ci sono gravi motivi sanitari. Si prevede una specifica procedura per le domande presentate alla frontiera dopo che il cittadino straniero sia stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli, con la previsione del trattenimento dei richiedenti asilo al fine di accertare l'identità o la cittadinanza del richiedente. Viene inoltre ampliata la platea di reati che, in caso di condanna definitiva o nell'ipotesi di imputato ritenuto pericoloso socialmente, comportano la **revoca** o il **diniogo della protezione internazionale**. In caso di condanna in primo grado, per tali tipologie di reati (omicidio, violenza sessuale). Si prevede, la sospensione del procedimento per la concessione della protezione e l'espulsione del cittadino straniero. Al fine di assicurare **l'effettività dei provvedimenti di rimpatrio per i cittadini stranieri** che non possiedono titolo per soggiornare nel nostro Paese, viene prolungata da 90 a 180 giorni la durata massima del trattenimento dello straniero nei Centri di permanenza per il rimpatrio. I progetti di integrazione ed inclusione sociale previsti dallo Sprar (Sistema di protezione e richiedenti asilo e rifugiati) sono riservati soltanto " ai titolari di protezione internazionale e a i minori non accompagnati". I richiedenti asilo dovranno essere ospitati nei Cara.

Nella versione originaria il decreto all'art. 10 prevedeva che, in caso di procedimento penale per gravi reati contro la sicurezza e l'ordine pubblico (terrorismo, strage ecc.), la commissione territoriale sospendesse l'esame della domanda di protezione, con l'obbligo immediato per il richiedente di lasciare il territorio nazionale. In seguito a rilievi sollevati dal Presidente della Repubblica, che ha richiamato il Governo al rispetto degli "obblighi costituzionali e internazionali dello Stato", e a quanto discende direttamente dall'art. 10 Cost., il testo definitivo prevede adesso una procedura più garantista. Infatti, in caso di pericolo per la sicurezza o l'ordine pubblico o in caso di condanna, anche in primo grado, per uno dei reati in questione, il questore deve dare "tempestiva comunicazione" alla Commissione territoriale, la quale provvede





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

nell'immediatezza all'audizione dell'interessato e adotta contestuale decisione. Solo se la domanda è rigettata, il richiedente ha l'obbligo di lasciare il territorio nazionale, anche in pendenza di ricorso avverso la decisione della Commissione. Qualche considerazione, infine, sulla più recente posizione assunta dal Governo e dallo Stato italiano che, sulla base di una dubbia interpretazione della normativa vigente e delle Convenzioni internazionali, ha adottato un nuovo, del tutto peculiare, approccio a tale delicata questione, fondato su quello che viene definito "il principio del respingimento" e sul divieto di attracco nei porti italiani delle navi con immigrati soccorsi in alto mare. Tale linea rigorosa seguita nei confronti dei migranti clandestini, tra i quali è dato presumere esservi numerosi individui bisognosi di protezione politico-umanitaria, evidenzia un profondo contrasto tra interessi nazionali e valori della comunità internazionale. L'immigrazione clandestina è certo un problema molto serio e complesso che necessita di risposte efficaci ed adeguate all'intensificarsi dei flussi immigratori. Spesso i clandestini non hanno documenti, e quindi è difficile identificarne la nazionalità ed è senz'altro vero che tra essi si nascondono soggetti dediti ad attività criminose. Tuttavia, a vietare tassativamente il respingimento di rifugiati o richiedenti asilo sono gli obblighi internazionali che nascono dalla Convenzione sui Rifugiati del 1951, che impone ad ogni Stato contraente di non espellere o respingere un rifugiato verso territori in cui "la sua vita e la sua libertà possono essere minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un particolare gruppo sociale o delle sue opinioni politiche". Dopo il 1951 questo principio è stato esteso a tutti gli immigrati, anche a coloro che non hanno ancora lo *status* di rifugiato, ma intendono acquisirlo o chiedere asilo politico. A ciò si aggiunga che l'art. 10 della Cost., italiana, III comma, sancisce che lo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge. La recente rigida posizione assunta dallo Stato italiano, facendo prevalere interessi di sicurezza ed economico-politici nazionali sull'obbligo internazionale di rispettare i diritti umani, si pone – a nostro avviso - palesemente in conflitto non solo con





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

l'ordinamento internazionale ma anche con quello costituzionale, confermando peraltro la deprecabile tendenza nell'ordinamento italiano sull'immigrazione ad un affievolimento della tutela dei diritti fondamentali.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

2. PER UNA STORIA DELL'IMMIGRAZIONE IN ITALIA DAGLI ANNI '80 DEL NOVECENTO A OGGI

LUIGI CHIARA

2.1 INTRODUZIONE

Occorre qui ricordare, preliminarmente, come il nostro sia un Paese che oltre ad accogliere una percentuale abbastanza elevata di immigrati, abbia ceduto e continui a cedere popolazione a diverse altre nazioni europee ed extraeuropee. Almeno sino agli anni '70 del secolo scorso l'Italia è stata, infatti, un paese di emigrazione. Lasciando qui da parte le serie storiche più antiche e andando al periodo a cavallo tra Otto e Novecento, e segnatamente agli anni compresi tra l'ultimo ventennio dell'Ottocento e l'avvio della Prima guerra mondiale, basti notare come il processo migratorio assuma addirittura le caratteristiche di un vero e proprio esodo. I flussi di popolazione in uscita in questa fase, soprattutto verso gli Stati Uniti e il Sud America, sono infatti talmente elevati (si tratta di circa 14 milioni di persone) da incidere in maniera considerevole sulle dinamiche d'incremento demografico della popolazione italiana, almeno in valori assoluti, nonostante i forti tassi di natalità e la diminuzione degli indici di mortalità; si tratta di un esodo che, contrariamente a quanto comunemente si immagina, vede coinvolte prima le regioni settentrionali e poi progressivamente, ma in misura sempre maggiore, quelle meridionali. Più nel dettaglio, negli anni compresi tra il 1880 ed il 1900, i dati evidenziano un maggiore flusso in uscita dal Veneto (879.016 espatri), dal Friuli Venezia Giulia (776.406) e dal Piemonte (660.770); mentre regioni come la Valle d'Aosta ed il Trentino Alto Adige sono interessate solo marginalmente dal fenomeno. In questo periodo è dunque il Settentrione a cedere le quote maggiori di emigranti, fino alla metà sul totale degli espatri, a differenza delle regioni del Mezzogiorno, che nello stesso periodo si attestano su valori più contenuti, ad eccezione della Campania (427.570) e della Sicilia (222.501). La questione è assai diversa tra il 1901 ed il 1914, quando la quota di espatri raddoppia in poco più di un decennio. Infatti, per diversi ordini di





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

motivi, sui quali in questa sede non è possibile dilungarsi oltre, ma che sinteticamente attengono alle diverse caratteristiche socio-economiche delle due grandi aree del paese (Nord e Sud) e al contemporaneo strutturarsi, nei due periodi, di cesure di ordine più generale (crisi agraria, politica doganale, avvio dello sviluppo industriale). Infatti, pur rimanendo pur sempre elevate le partenze dal Veneto (805.364), dal Friuli (558.490) e dal Piemonte (804.857), desso è il Sud (in testa la Campania, con 940.646 espatri) e le Isole (la sola Sicilia conta 1.110.344 espatri) a cedere il maggior numero di emigranti che ammontano infatti a quasi la metà sul totale delle partenze.

Tabella 1. Espatri dall'Italia per aree geografiche (1880-1914)

ANNI	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud	Isole	ITALIA
1880	52.278	38.285	8.200	20.238	900	119.901
1881	61.036	39.418	10.395	23.772	1.211	135.832
1882	66.685	43.374	10.143	37.940	3.420	161.562
1883	57.937	52.030	12.375	42.571	4.188	169.101
1884	58.357	51.270	11.590	23.261	2.539	147.017
1885	53.620	47.912	12.128	41.139	2.394	157.193
1886	50.360	48.755	14.087	50.092	4.535	167.829
1887	56.216	76.852	15.621	62.185	4.791	215.665
1888	62.201	145.045	14.590	61.803	7.097	290.736
1889	65.114	78.044	15.850	47.996	11.408	218.412
1890	57.778	72.741	13.474	61.052	10.809	215.854
1891	59.103	146.273	14.042	63.995	10.218	293.631
1892	60.016	88.677	12.677	50.319	11.978	223.667
1893	55.532	83.981	14.740	77.783	14.715	246.751
1894	49.948	99.820	13.663	52.660	9.232	225.323
1895	50.367	126.279	20.900	84.178	11.457	293.181
1896	49.655	114.870	27.486	97.529	17.942	307.482
1897	47.213	128.213	30.009	72.551	21.869	299.855
1898	42.742	118.713	22.823	73.800	25.637	283.715
1899	43.650	132.617	25.187	82.208	24.677	308.339
1900	48.527	127.504	35.256	111.963	29.532	352.782
TOTALE	1.148.335	1.860.673	355.236	1.239.035	230.549	4.833.828
1901	82.411	145.677	64.959	201.298	38.900	533.245
1902	91.171	127.638	54.978	199.874	57.848	531.509
1903	85.672	125.263	55.729	180.056	61.256	507.976
1904	104.151	109.373	58.225	144.208	55.234	471.191
1905	138.684	146.604	88.140	243.894	109.009	726.331
1906	144.486	147.566	104.905	256.745	134.275	787.977
1907	132.673	147.311	96.741	218.671	109.279	704.675





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

1908	115.074	124.299	67.027	123.246	57.028	486.674
1909	114.110	114.038	81.626	215.400	100.463	625.637
1910	131.118	125.358	85.372	202.251	107.376	651.475
1911	124.456	130.047	75.893	147.300	56.148	533.844
1912	149.546	149.880	105.280	204.821	101.919	711.446
1913	175.224	162.987	121.481	254.571	158.335	872.598
1914	117.791	136.824	59.704	112.872	51.961	479.152
TOTALE	1.706.567	1.892.865	1.120.060	2.705.207	1.199.031	8.623.730
TOTALE	2.854.902	3.753.538	1.475.296	3.944.242	1.429.580	13.457.558

Tale imponente flusso di popolazione in uscita dal nostro paese si riduce, per diversi ordini di motivi (legislativi, di politica demografica ed economica), tra gli anni Venti e Trenta del Novecento, per divenire quasi nullo con la Seconda guerra mondiale. I flussi migratori riprendono con rinnovata consistenza tra gli anni '50 e '60 del Novecento, indirizzandosi soprattutto verso i paesi europei dell'area centro settentrionale (Belgio, Svizzera, Germania e in parte anche la Francia), per poi ridursi ancora una volta già a cavallo degli anni '70, in conseguenza di diversi fattori, tanto di origine internazionale (la crisi petrolifera del 1973) che di ordine interno (un generale aumento dei redditi nelle regioni meridionali, non solo sotto forma di salari, ma anche di sussidi e pensioni).

Tabella 2. Espatri dall'Italia per aree geografiche (1948-1973)

ANNI	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud	Isole	ITALIA
1948	52.399	115.245	34.241	77.347	29.283	308.515
1949	32.688	73.301	27.612	89.715	31.153	254.469
1950	23.798	53.380	20.956	77.472	24.700	200.306
1951	40.046	91.498	30.372	101.330	29.811	293.057
1952	28.379	87.797	31.883	100.412	29.064	277.535
1953	22.322	71.581	23.587	84.462	22.719	224.671
1954	19.210	60.818	25.240	117.304	28.353	250.925
1955	22.905	72.503	31.117	133.592	36.709	296.826
1956	27.279	78.260	40.281	156.112	42.870	344.802
1957	26.046	72.922	39.920	162.538	40.307	341.733
1958	20.467	53.570	29.061	122.859	29.494	255.459
1959	21.988	59.273	27.520	134.476	25.192	268.490
1960	27.069	68.973	34.831	209.695	43.253	383.908
1961	24.509	58.464	34.491	223.764	45.880	387.123





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

1962	20.070	46.964	30.517	221.478	46.556	365.611
1963	15.687	33.603	20.189	175.416	32.712	277.611
1964	18.134	38.800	20.338	147.999	33.211	258.482
1965	24.247	47.066	25.338	149.941	36.051	282.643
1966	25.466	49.826	26.638	156.644	37.920	296.494
1967	22.721	37.298	19.776	122.426	27.043	229.264
1968	21.318	32.941	16.740	112.054	32.660	215.713
1969	19.363	27.615	11.949	98.885	24.387	182.199
1970	15.607	24.076	10.295	80.086	21.790	151.854
1971	16.565	24.645	9.721	87.570	29.220	167.721
1972	15.209	22.311	7.377	75.215	21.740	141.852
1973	14.327	18.994	6.874	63.254	20.353	123.802
TOTALE	617.819	1.399.413	628.115	3.282.044	822.431	6.749.822

E siamo agli anni '70 e '80 nel Novecento, periodo in cui, ai tradizionali fenomeni di mobilità, si aggiungono le grandi migrazioni dai paesi del Terzo mondo, soprattutto verso i paesi del Nord America e dell'Europa. Paesi che tradizionalmente avevano ceduto popolazione sotto forma di emigrazione, come l'Italia o anche la Spagna, cominciano a diventare, in questo periodo e poi in maniera sempre più consistente, paesi d'immigrazione.

Per grandi linee si tratta di una immigrazione che coinvolge prima l'area dei paesi nordafricani, a cui si aggiungono, a partire dagli anni Novanta, gli arrivi dall'Albania dalla Cina e con ancora maggior consistenza, i paesi dell'area maghrebina e, dopo il Duemila, le popolazioni provenienti dai paesi dell'Europa dell'Est; non è poi superfluo ricordare come negli anni sia aumentato progressivamente il numero degli immigrati clandestini e dei rifugiati per motivi politici. In buona sostanza, e ragionando per estrema sintesi, è possibile affermare come nel corso dei due decenni passati sia profondamente cambiata la geografia delle provenienze, se pure si guarda in questo caso ad un altro dato ufficiale rilevabile statisticamente, che è quello della richiesta dei permessi di soggiorno. All'inizio degli anni Novanta l'Africa risultava di gran lunga il primo continente di origine degli stranieri in possesso di un permesso di soggiorno: oltre un terzo dei soggiornanti in Italia proveniva da un paese africano. Venti anni dopo, solo un quinto dei soggiornanti risulta originario del continente nero, mentre la maggioranza assoluta degli stranieri residenti (oltre il 50%) è di origini europee. Già le statistiche e le proiezioni demografiche, così





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

come l'osservazione delle tendenze in atto su scala planetaria in ordine agli squilibri demografici ed economici, lasciano intuire, nell'immediato futuro, una consistente ripresa dei flussi migratori dall'Africa e dall'Asia verso l'Italia e i paesi europei. Ma lasciando qui da parte le questioni brevemente sopra richiamate, le quali peraltro meriterebbero ben altro spazio, torniamo ora all'oggetto specifico di questa relazione il cui scopo è quello di fornire un quadro di sintesi dei processi di immigrazione in Italia nel periodo compreso tra gli anni '80 del Novecento e i giorni nostri con particolare attenzione al contesto territoriale siciliano e messinese¹.

2.2. LA DISTRIBUZIONE DELLA POPOLAZIONE

Nel periodo compreso tra gli anni '80 e quelli immediatamente successivi al primo censimento del 2011 il numero degli immigrati residenti in Italia, quelli che cioè è possibile ricavare attraverso i censimenti della popolazione effettuati dall'Istat, aumenta in una maniera assai considerevole e con significative differenze nei due periodi osservati, cioè il gruppo di anni compreso tra il 1981 e sino al 2001 e quello immediatamente successivo, cioè tra il 2011 e il 2014. Come si vede nel primo periodo considerato ancora i totali relativi all'immigrazione regolare ammontano a cifre non troppo elevate attestandosi nel complesso nel 1981 a 210.937 unità (si tratta di circa lo 0,4% della popolazione residente), che diventano 356.159 nel 1991 e

¹Per ciò che attiene ai dati e alle questioni richiamate in questa Relazione, cfr. L. CHIARA-F.FRISONE, *Immigrazione ed emigrazione in Italia. Profili storici*, in G.Moschella-L.Buscema (a cura di), *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero*, Aracne, Roma 2016; L. Chiara, *La Sicilia e la modernizzazione incompiuta (1880-1960)*, in L. Chiara, L. D'Andrea, M.Limosani (a cura di), *La Sicilianesecolobreve. Modernità e sottosviluppo*, Giuffrè, Milano 2013; L. Chiara, *La modernizzazione senza sviluppo. Messina a cento anni dal terremoto (1908-2008)*, Le Lettere, Firenze 2011; UNCHR (Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati), *Rapporto su Rifugiati politici*, 2011; CARITAS e MIGRANTES (RICM), *XXIII Rapporto Immigrazione 2013 – Sintesi*; Id., *Presentazione Dossier Statistico Immigrazione*, Roma 2011; Id., *XXVII Rapporto Immigrazione, 2017-2018- Un nuovo linguaggio per le MIGRAZIONI*, E. Pugliese, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, 2007; S. Molina, *Atlante delle migrazioni: storia, Materiale realizzato da Fieri nell'ambito del progetto "Oltre le migrazioni" condotto da CISV, FIERI e Il Nostro Pianeta, con un contributo della Compagnia di San Paolo*, 2011; E. Sori, *Il lavoro globalizzato, L'Emigrazione intercontinentale europea (1800-1914)*, in «*Memoria e Ricerca*», 2005, 14; S. Collinson, *Le migrazioni internazionali e l'Europa*, Bologna, 1994; P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana*, vol. I Partenze, vol. II Arrivi, Roma, 2001; A. Checco, *L'emigrazione siciliana, i luoghi e le comunità di partenza (1881- 1913): una proposta di ricerca*, in *Giornale di storia contemporanea*, 2000, 2, pp. 109-147; ISTAT, *Censimento generale della popolazione, Bilancio demografico e popolazione residente*, ad annum; ISTAT., *Censimento generale della popolazione, Popolazione straniera residente*, ad annum; ISTAT, *Statistiche demografiche*, ad annum; ISTAT, *Serie storiche*, ad annum; ISTAT, *Statistiche occupati*, ad annum; ISTAT, *Statistiche detenuti e reati*, ad annum.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

1.334.889 nel 2001 (cioè rispettivamente lo 0,6% e il 2,3% della popolazione residente). E' qui già da notare, al netto delle quantità, che ammontano nel secondo periodo considerato a numero molto più elevati, già una differenza rispetto al periodo 2011-2014, cioè la composizione quasi egualitaria sul totale di uomini e donne che nel secondo periodo considerato è invece considerevolmente più alta per la componente femminile. Ma si tratta di una progressione veramente impressionante poiché già 10 anni dopo il 2001 il contingente di immigrati raggiunge oltre i 4 milioni di persone attestandosi a circa 5 milioni nel 2014 per rimanere in fondo stabile da questa data e sino al 2017 (5.047.028 unità).

Tabella 3. Popolazione straniera residente in Italia per classi di età, sesso e regione ai censimenti 1981, 1991, 2001 (valori assoluti e composizioni percentuali)

ANNI	Classi di età								Totale
	5-9	10-14	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	>65	
VALORI ASSOLUTI									
MASCHI									
1981	7.513	8.539	16.989	20.023	12.588	9.532	8.036	9.007	98.985
1991 (a)		21.426	30.001	71.413	35.836	13.523	7.957	8.263	188.419
2001	39.494	33.783	78.493	182.227	168.208	64.059	21.455	18.092	660.694
FEMMINE									
1981	7.492	8.311	17.487	21.418	16.032	11.624	9.716	13.196	111.952
1991(a)	....	20.511	25.543	55.954	30.340	15.015	9.282	11.095	167.740
2001	37.163	30.536	84.777	199.906	143.013	65.982	32.186	28.660	674.195
MASCHI E FEMMINE									
1981	15.005	16.850	34.476	41.441	28.620	21.156	17.752	22.203	210.937
1991	13.448	13.585	55.544	127.367	66.176	28.538	17.239	19.358	356.159
2001	76.657	64.319	163.270	382.133	311.221	130.041	53.641	46.752	1.334.889
COMPOSIZIONI PERCENTUALI									
MASCHI									
1981	7,6	8,6	17,2	20,2	12,7	9,6	8,1	9,1	100,0
1991 (a)	....	11,4	15,9	37,9	19,0	7,2	4,2	4,4	100,0
2001	6,0	5,1	11,9	27,6	25,5	9,7	3,2	2,7	100,0
FEMMINE									
1981	6,7	7,4	15,6	19,1	14,3	10,4	8,7	11,8	100,0
1991 (a)	....	12,2	15,2	33,4	18,1	9,0	5,5	6,6	100,0
2001	5,5	4,5	12,6	29,7	21,2	9,8	4,8	4,3	100,0
MASCHI E FEMMINE									





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

1981	7,1	8,0	16,3	19,6	13,6	10,0	8,4	10,5	100,0
1991	3,8	3,8	15,6	35,8	18,6	8,0	4,8	5,4	100,0
2001	5,7	4,8	12,2	28,6	23,3	9,7	4,0	3,5	100,0

(a) I dati relativi ai giovani fino ai 9 anni sono conteggiati nella classe di età 10-14.

Peraltro è qui pure da notare osservando i due periodi considerati, come si modifichi la composizione per classi di età della popolazione immigrata diminuendo progressivamente la quota degli immigrati di età pari o superiore a 65 anni che se nel 1981 ammonta al 10,5% del totale delle classi al 2014 ammonta al 3%.

Tabella 4 Popolazione straniera residente in Italia per classi di età, sesso e regione ai censimenti 2011 e al 31 dicembre 2012 – 2014 (valori assoluti e composizioni percentuali)

ANNI	Classi di età								Totale
	5-9	10-14	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	>65	
VALORI ASSOLUTI									
MASCHI									
2011	133.223	114.160	257.252	423.487	431.046	233.021	77.262	37.345	1.881.030
2012	141.904	115.019	269.474	472.413	468.371	269.280	99.682	45.104	2.059.753
2013	163.994	126.176	295.499	539.755	534.751	306.618	114.318	49.396	2.330.488
2014	169.190	125.897	288.537	531.617	557.118	326.793	123.931	55.310	2.372.796
FEMMINE									
2011	124.791	105.033	253.514	509.268	484.651	310.679	138.512	56.937	2.146.597
2012	136.751	109.835	259.111	524.277	509.850	359.239	183.280	72.856	2.327.968
2013	152.507	116.675	274.907	576.117	568.936	412.581	218.728	83.800	2.591.597
2014	157.644	116.965	262.952	575.992	590.112	426.692	232.905	95.684	2.641.641
MASCHI E FEMMINE									
2011	258.014	219.193	510.766	932.755	915.697	543.700	215.774	94.282	4.027.627
2012	278.655	224.854	528.585	996.690	978.221	628.519	282.962	117.960	4.387.721
2013	316.501	242.851	570.406	1.115.872	1.103.687	719.199	333.046	133.196	4.922.085
2014	326.834	242.862	551.489	1.107.609	1.147.230	753.485	356.836	150.994	5.014.437
COMPOSIZIONI PERCENTUALI									
MASCHI									





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

2011	7,1	6,1	13,7	22,5	22,9	12,4	4,1	2,0	100,0
2012	6,9	5,6	13,1	22,9	22,7	13,1	4,8	2,2	100,0
2013	7,0	5,4	12,7	23,2	22,9	13,2	4,9	2,1	100,0
2014	7,1	5,3	12,2	22,4	23,5	13,8	5,2	2,3	100,0
FEMMINE									
2011	5,8	4,9	11,8	23,7	22,6	14,5	6,5	2,7	100,0
2012	5,9	4,7	11,1	22,5	21,9	15,4	7,9	3,1	100,0
2013	5,9	4,5	10,6	22,2	22,0	15,9	8,4	3,2	100,0
2014	6,0	4,4	10,0	21,8	22,3	16,2	8,8	3,6	100,0
MASCHI E FEMMINE									
2011	6,4	5,4	12,7	23,2	22,7	13,5	5,4	2,3	100,0
2012	6,4	5,1	12,0	22,7	22,3	14,3	6,4	2,7	100,0
2013	6,4	4,9	11,6	22,7	22,4	14,6	6,8	2,7	100,0
2014	6,5	4,8	11,0	22,1	22,9	15,0	7,1	3,0	100,0

Vediamo adesso come tale flusso di residenti di nazionalità diversa si distribuisca all'interno delle regioni italiane e nelle diverse province limitando la comparazione, per il periodo 1981-2001, alla sola Sicilia visto, come evidenziato che ancora al 2001 il numero dei residenti immigrati ammonta a totali abbastanza contenuti.

Tabella 5. Popolazione straniera residente in Sicilia per classi di età e sesso ai censimenti 1981, 1991, 2001 (valori assoluti)

ANNI	Classi di età								Totale
	5-9	10-14	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	>65	
MASCHI									
1981	750	771	1.282	901	620	618	523	610	6.759
1991 (a)		1.909	2.992	5.597	2.367	654	391	306	14.216
2001	1.479	1.144	2.442	6.095	7.038	2.736	856	636	24.231
FEMMINE									
1981	763	799	1.376	1.267	896	712	627	916	8.026
1991 (a)	....	1.944	2.095	3.443	1.683	668	382	508	10.723
2001	1.460	1.108	2.777	6.724	5.994	2.877	1.262	1.169	25.168
MASCHI E FEMMINE									





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

1981	1.513	1.570	2.658	2.168	1.516	1.330	1.150	1.526	14.785
1991 (a)	...	3.853	5.087	9.040	4.050	1.322	773	814	24.939
2001	2.939	2.252	5.219	12.819	13.032	5.613	2.118	1.805	49.399

(a) I dati relativi ai giovani fino ai 9 anni sono conteggiati nella classe di età 10-14

Ovviamente si tratta di numeri abbastanza contenuti anche per la nostra regione che però occorre qui evidenziare se negli anni 1981 e 2001 accoglie poco più del 3% del totale degli immigrati residenti in Italia, nel 1991 rappresenta una quota del 7% di tutti gli immigrati residenti.

Diversi sono i numeri che attengono agli stranieri residenti in Italia relativamente al periodo successivo al 2011 e sino al 2017, anni durante i quali la popolazione straniera cresce in maniera assai più consistente attestandosi al 7% (2011), 8% (2017) della popolazione residente. Tali flussi di stranieri si ripartiscono tra le regioni italiane secondo una geografia che sembri assecondi, da un lato le diverse potenzialità e vocazioni economiche dei territori, dall'altro le tradizionali linee d'insediamento storico, ma qui sarebbe interessante svolgere anche un'analisi dei flussi interni, cioè dei saldi di popolazione migrante all'interno delle regioni italiane che sposterebbe la nostra analisi ad un altro piano d'osservazione, sebbene ad un'analisi sommaria dei dati, a me sembra che nel medio periodo la tendenza sia quella del consolidarsi degli originari insediamenti, da addebitare quota parte ai ricongiungimenti e ai naturali incrementi delle nascite. L'analisi dei dati relativi al periodo compreso tra il 2011 e il 2017 evidenzia una distribuzione dei residenti di origine straniera tra le regioni italiane che al 2017 pone al primo posto la Lombardia (1.139.463) e a seguire il Lazio (662.927), l'Emilia Romagna (529.337), il Veneto (485.477), il Piemonte (418.874), la Toscana (400.370), la Campania (243.694) e la Sicilia (189.169).

Tabella 6. Popolazione straniera al 1° gennaio 2011 - 2017, per regioni e province

Territorio	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Italia	4027627	4052081	4387721	4922085	5014437	5026153	5047028
Piemonte	359348	360821	384996	425523	425448	422027	418874
Torino	183178	183071	195806	222419	222744	221961	219034





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Vercelli	12772	12856	13478	14222	14009	13869	13993
Novara	31946	32169	34104	37453	37429	37385	37352
Cuneo	53810	54245	58402	60743	60711	59994	59552
Asti	22554	22779	24073	25495	25281	24377	24293
Alessandria	37050	37532	40086	44542	45007	44783	44834
Biella	9579	9652	10103	10806	10488	9910	9906
Verbano-Cusio	8459	8517	8944	9843	9779	9748	9910
Valle d'Aosta	8419	8473	9148	9333	9075	8480	8257
Liguria	111416	111971	119946	138355	138697	136216	138324
Imperia	18808	19033	20395	22640	23104	22821	23771
Savona	19592	19815	21462	23901	23957	23817	23664
Genova	58466	58629	62387	73525	73210	70752	71556
La Spezia	14550	14494	15702	18289	18426	18826	19333
Lombardia	947288	952295	1028663	1129185	1152320	1149011	1139463
Varese	66088	66504	70566	75836	76999	75286	74740
Como	42383	42821	46573	49561	49286	48729	48164
Sondrio	7682	7841	8417	9127	9195	9217	9290
Milano	324378	324749	358321	416137	439308	446462	446923
Bergamo	112225	113114	119612	128120	127809	125446	121252
Brescia	155315	155927	163029	169046	166642	163652	158585
Pavia	46222	46795	51018	57166	58524	58824	60431
Cremona	36618	37003	40901	41277	41448	41166	41159
Mantova	49426	49735	52894	54676	54149	52471	51535
Lecco	25300	25391	27205	28458	27910	27185	26986
Lodi	22558	22690	24335	26482	26838	26508	26477
Monza	59093	59725	65792	73299	74212	74065	73921
Bolzano	39396	39650	42337	45469	46045	46454	46794
Trento	45704	45880	48710	50833	50104	48466	46456
Veneto	457328	458930	487030	514592	511558	497921	485477
Verona	94340	94464	100891	109471	109768	107049	104842





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Vicenza	89229	89446	94582	95588	92156	88515	83895
Belluno	12439	12468	12970	13326	12956	12563	12143
Treviso	94227	94348	98958	101545	98977	94397	90339
Venezia	67657	68102	72284	79977	81782	81650	82679
Padova	83591	84128	89984	95438	96719	95083	93268
Rovigo	15845	15974	17361	19247	19200	18664	18311
Friuli	96879	97327	102568	107917	107559	105222	104276
Udine	37254	37527	39973	41558	41133	39849	39442
Gorizia	10015	10088	11222	12067	12546	12692	12831
Trieste	16571	16628	16954	19163	20063	20243	20623
Pordenone	33039	33084	34419	35129	33817	32438	31380
Emilia-Romagna	452036	454878	488489	534308	536747	533479	529337
Piacenza	35912	36212	38722	40919	41227	40674	40113
Parma	46882	47142	50439	58198	59507	60751	61286
Reggio	61531	61920	65688	72302	69981	67703	65292
Modena	81428	82021	85436	92998	92981	91867	90212
Bologna	94163	94538	105287	113367	115809	117122	117861
Ferrara	24998	25137	27075	29620	30126	29926	29931
Ravenna	39284	39489	42180	46544	46712	46661	47137
Forlì-Cesena	38479	38846	41054	44079	43808	42349	41368
Rimini	29359	29573	32608	36281	36596	36426	36137
Toscana	321847	322811	350761	387350	395573	396219	400370
Massa-Carrara	11760	11748	12429	13652	13922	13648	13871
Lucca	24861	24832	26859	29929	30245	29911	30416
Pistoia	23985	24110	24590	27059	27510	27171	27300
Firenze	97071	97395	109721	122272	126694	128509	129740
Livorno	21580	21664	23253	26162	26524	26683	26967
Pisa	31998	32189	34985	39239	40634	40562	41241
Arezzo	33897	34081	35772	37598	37786	37100	36559
Siena	26291	26534	27762	30275	30505	29983	29495





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Grosseto	17291	17248	18794	21215	21702	22093	22460
Prato	33113	33010	36596	39949	40051	40559	42321
Umbria	87715	88075	92794	99922	98618	96875	95935
Perugia	68026	68272	71889	76861	75432	74141	73014
Terni	19689	19803	20905	23061	23186	22734	22921
Marche	133207	133995	139800	146152	145130	140341	136199
Pesaro e Urbino	32021	32273	32983	33485	32576	30969	30100
Ancona	40508	40813	42782	45900	45847	44802	43350
Macerata	32314	32267	33621	34562	34136	32477	31020
Ascoli Piceno	12758	12860	13733	14478	14402	14101	13959
Fermo	15606	15782	16681	17727	18169	17992	17770
Lazio	425707	428154	477544	616406	636524	645159	662927
Viterbo	23714	23991	26399	29590	30028	30090	30046
Rieti	9659	9693	11129	12822	13036	13277	13307
Roma	342686	344244	383464	508241	523957	529398	544956
Latina	30859	31253	35945	42821	45749	48230	50067
Frosinone	18789	18973	20607	22932	23754	24164	24551
Abruzzo	68091	68761	74939	84285	86245	86363	86556
L'Aquila	18765	18974	21178	23869	24357	24183	24504
Teramo	19697	19794	21021	23449	23940	23957	23850
Pescara	13677	13783	15014	17101	17753	17639	17379
Chieti	15952	16210	17726	19866	20195	20584	20823
Molise	8023	8146	9110	10268	10800	12034	12982
Campobasso	5790	5899	6577	7617	7884	8832	9537
Isernia	2233	2247	2533	2651	2916	3202	3445
Campania	148119	150306	170938	203823	217503	232214	243694
Caserta	28819	29512	33187	38765	41515	43439	44860
Benevento	5650	5738	6168	6707	6863	7503	8655
Napoli	70459	71142	82756	102460	108751	117825	123733
Avellino	9374	9533	10413	11377	11801	12449	13590





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Salerno	33817	34381	38414	44514	48573	50998	52856
Puglia	82680	83633	96131	110338	117732	122724	127985
Foggia	17223	17408	20991	24603	25965	26815	28347
Bari	28756	28879	32266	36862	39873	41082	41941
Taranto	7772	7978	9103	10824	11452	12109	12880
Brindisi	7042	7158	8237	9018	9440	9678	10271
Lecce	14336	14517	16834	19575	20809	22539	23855
Barletta	7551	7693	8700	9456	10193	10501	10691
Basilicata	12928	13202	14728	16968	18210	19442	20783
Potenza	6959	7082	7861	8923	9527	10320	11020
Matera	5969	6120	6867	8045	8683	9122	9763
Calabria	65809	66925	74069	86491	91354	96889	102824
Cosenza	22375	22834	25357	28636	30275	31790	33410
Catanzaro	11534	11702	13086	15228	16175	17163	18321
Reggio	21014	21374	23368	27985	29129	30257	31531
Crotone	5872	5913	6612	8220	9063	10356	11939
Vibo Valentia	5014	5102	5646	6422	6712	7323	7623
Sicilia	125015	126747	139410	162408	174116	183192	189169
Trapani	10363	10477	12128	14594	16402	18187	19115
Palermo	26807	27083	29212	32982	35609	36980	37200
Messina	24126	24342	25821	27600	28094	28136	28278
Agrigento	9204	9396	10679	12519	13571	14450	14790
Caltanissetta	5060	5189	6016	6848	8005	8484	8740
Enna	2512	2578	2543	2871	3152	3431	3555
Catania	20908	21121	23361	29921	31786	33416	34566
Ragusa	16581	16861	18926	22660	23978	25744	27745
Siracusa	9454	9700	10724	12413	13519	14364	15180
Sardegna	30672	31101	35610	42159	45079	47425	50346
Sassari	5427	5500	6432	7607	8176	8982	21739
Nuoro	2626	2724	3039	3466	3839	3916	5384





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Cagliari	10229	10314	11824	13880	14732	15724	14242
Oristano	2009	2025	2320	2621	2734	2892	3140
Olbia-Tempio	7602	7650	8647	10678	11549	11826	..
Ogliastra	700	709	839	970	1001	919	..
Campidano	825	866	1006	1161	1207	1307	..
Carbonia-Iglesias	1254	1313	1503	1776	1841	1859	..
Sud Sardegna	..	..	..	..	..	..	5841

Si tratta delle 8 regioni più popolate d'Italia che accolgono insieme oltre l'80% degli stranieri residenti in Italia, entro cui è possibile registrare i maggiori incrementi di popolazione straniera segnatamente tra il 2011 e il 2017 nel Lazio (237.220); in Lombardia (192.175) e in Campania (95.575), che assieme costituiscono oltre la metà (51%) dell'incremento complessivo (1.019.401).

Tabella 7. Popolazione straniera al 1° gennaio 2011 - 2017. Graduatoria delle prime 8 regioni italiane

Territorio	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Lombardia	947288	952295	1028663	1129185	1152320	1149011	1139463
Lazio	425707	428154	477544	616406	636524	645159	662927
Emilia-Romagna	452036	454878	488489	534308	536747	533479	529337
Veneto	457328	458930	487030	514592	511558	497921	485477
Piemonte	359348	360821	384996	425523	425448	422027	418874
Toscana	321847	322811	350761	387350	395573	396219	400370
Campania	148119	150306	170938	203823	217503	232214	243694
Sicilia	125015	126747	139410	162408	174116	183192	189169
Totale	3236688	3254942	3527831	3973595	4049789	4059222	4069311
Italia	4027627	4052081	4387721	4922085	5014437	5026153	5047028

E' qui da osservare peraltro, scendendo nel dettaglio della distribuzione per province, come gli stranieri residenti si distribuiscano in misura maggiore prevalentemente nei capoluoghi di





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

provincia regionale, ponendo la provincia di Roma al primo posto tra quelle che ne ospitano, al 2017, il maggior numero (544.956). Ma nella tabella è possibile leggere per ogni regione la provincia che ricomprende il maggior numero di stranieri residenti.

Tabella 8. Popolazione straniera al 1° gennaio 2011 - 2017.

Graduatoria delle prime 8 regioni italiane. Distribuzione per province

Territorio	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Lombardia	947288	952295	1028663	1129185	1152320	1149011	1139463
Varese	66088	66504	70566	75836	76999	75286	74740
Como	42383	42821	46573	49561	49286	48729	48164
Sondrio	7682	7841	8417	9127	9195	9217	9290
Milano	324378	324749	358321	416137	439308	446462	446923
Bergamo	112225	113114	119612	128120	127809	125446	121252
Brescia	155315	155927	163029	169046	166642	163652	158585
Pavia	46222	46795	51018	57166	58524	58824	60431
Cremona	36618	37003	40901	41277	41448	41166	41159
Mantova	49426	49735	52894	54676	54149	52471	51535
Lecco	25300	25391	27205	28458	27910	27185	26986
Lodi	22558	22690	24335	26482	26838	26508	26477
Monza	59093	59725	65792	73299	74212	74065	73921
Lazio	425707	428154	477544	616406	636524	645159	662927
Viterbo	23714	23991	26399	29590	30028	30090	30046
Rieti	9659	9693	11129	12822	13036	13277	13307
Roma	342686	344244	383464	508241	523957	529398	544956
Latina	30859	31253	35945	42821	45749	48230	50067
Frosinone	18789	18973	20607	22932	23754	24164	24551
Emilia-Romagna	452036	454878	488489	534308	536747	533479	529337
Piacenza	35912	36212	38722	40919	41227	40674	40113
Parma	46882	47142	50439	58198	59507	60751	61286
Reggio nell'Emilia	61531	61920	65688	72302	69981	67703	65292
Modena	81428	82021	85436	92998	92981	91867	90212
Bologna	94163	94538	105287	113367	115809	117122	117861
Ferrara	24998	25137	27075	29620	30126	29926	29931
Ravenna	39284	39489	42180	46544	46712	46661	47137
Forlì-Cesena	38479	38846	41054	44079	43808	42349	41368
Rimini	29359	29573	32608	36281	36596	36426	36137





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Veneto	457328	458930	487030	514592	511558	497921	485477
Verona	94340	94464	100891	109471	109768	107049	104842
Vicenza	89229	89446	94582	95588	92156	88515	83895
Belluno	12439	12468	12970	13326	12956	12563	12143
Treviso	94227	94348	98958	101545	98977	94397	90339
Venezia	67657	68102	72284	79977	81782	81650	82679
Padova	83591	84128	89984	95438	96719	95083	93268
Rovigo	15845	15974	17361	19247	19200	18664	18311
Piemonte	359348	360821	384996	425523	425448	422027	418874
Torino	183178	183071	195806	222419	222744	221961	219034
Vercelli	12772	12856	13478	14222	14009	13869	13993
Novara	31946	32169	34104	37453	37429	37385	37352
Cuneo	53810	54245	58402	60743	60711	59994	59552
Asti	22554	22779	24073	25495	25281	24377	24293
Alessandria	37050	37532	40086	44542	45007	44783	44834
Biella	9579	9652	10103	10806	10488	9910	9906
Verbano-Cusio	8459	8517	8944	9843	9779	9748	9910
Toscana	321847	322811	350761	387350	395573	396219	400370
Massa-Carrara	11760	11748	12429	13652	13922	13648	13871
Lucca	24861	24832	26859	29929	30245	29911	30416
Pistoia	23985	24110	24590	27059	27510	27171	27300
Firenze	97071	97395	109721	122272	126694	128509	129740
Livorno	21580	21664	23253	26162	26524	26683	26967
Pisa	31998	32189	34985	39239	40634	40562	41241
Arezzo	33897	34081	35772	37598	37786	37100	36559
Siena	26291	26534	27762	30275	30505	29983	29495
Grosseto	17291	17248	18794	21215	21702	22093	22460
Prato	33113	33010	36596	39949	40051	40559	42321
Campania	148119	150306	170938	203823	217503	232214	243694
Caserta	28819	29512	33187	38765	41515	43439	44860
Benevento	5650	5738	6168	6707	6863	7503	8655
Napoli	70459	71142	82756	102460	108751	117825	123733
Avellino	9374	9533	10413	11377	11801	12449	13590
Salerno	33817	34381	38414	44514	48573	50998	52856
Sicilia	125015	126747	139410	162408	174116	183192	189169
Trapani	10363	10477	12128	14594	16402	18187	19115
Palermo	26807	27083	29212	32982	35609	36980	37200
Messina	24126	24342	25821	27600	28094	28136	28278





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Agrigento	9204	9396	10679	12519	13571	14450	14790
Caltanissetta	5060	5189	6016	6848	8005	8484	8740
Enna	2512	2578	2543	2871	3152	3431	3555
Catania	20908	21121	23361	29921	31786	33416	34566
Ragusa	16581	16861	18926	22660	23978	25744	27745
Siracusa	9454	9700	10724	12413	13519	14364	15180

2.3 I PAESI DI PROVENIENZA

2.3.1. IL PERIODO 1981-2011

Passiamo ora all'analisi dei flussi migratori evidenziando come nel corso degli anni si distribuiscano gli insediamenti a seconda dei diversi paesi di provenienza. Vi è intanto da evidenziare come nel 1981 si tratti ancora di una popolazione residente che in gran parte proviene dai paesi dell'Europa occidentale è segnatamente dalla Francia (10,9%), dalla Germania (7%), dall'Inghilterra (5,3%), a fronte di una popolazione proveniente dai paesi nord africani che è composta in massima parte da tunisini (3,9%) e marocchini (0,5%). Se proviamo ad aggiungere alla popolazione che proviene dai paesi dell'Europa occidentale quella statunitense (8,8%) arriviamo nel complesso al 32% di tutta la popolazione straniera residente. Si tratta di una percentuale destinata nel corso degli anni, e nel medio, lungo periodo, a ridimensionarsi drasticamente, scendendo nel 2014 al 2,1%: gradualmente nel lungo periodo, trattandosi di popolazione residente giunta in Italia non certo per difficoltà di tipo economico, ma in larga parte per occupare posizioni di medio alto livello al piano professionale, occorre concludere, l'Italia ha perduto parte del suo *appeal* cedendo anzi neo-laureati e professionisti, in larga parte giovani e provenienti dalle regioni meridionali, che in misura sempre più considerevole si trasferiscono all'estero. Allo stesso tempo il nostro paese, anche per posizione geografica, inizia ad accogliere i flussi migratori in uscita dai paesi dell'est, dalla Cina e dall'area dei paesi nordafricani per il concorrere di diverse cause, di tipo economico e politico, direttamente da riconnettere, di volta in volta, cioè all'estrema povertà dei paesi di partenza o ad oggettive difficoltà che attengono alla tutela dei diritti politici e all'esercizio delle libertà fondamentali o a condizioni legate a fatti di





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

guerra. Già al censimento del 1991 è possibile evidenziare come alla comunità di stranieri provenienti dal Marocco e dalla Tunisia che è passata rispettivamente all'11,2% e al 4,7% del totale dei residenti si è aggiunta una folta colonia di popolazione proveniente dalla ex Jugoslavia (4,8%) e dalle Filippine (4,3%), ma anche dall'Albania (3%) e dalla Cina (2,1%). Solo dieci anni dopo, cioè al successivo censimento della popolazione del 2001 gli stranieri di origine albanese sono saliti al 13%; a questi occorre aggiungere le altre comunità più numerose provenienti dai paesi dell'est, ex Jugoslavia (3,7%), Romania (5,6%) e Polonia (2%): si arriva nel complesso al 24,3% di tutta la popolazione straniera residente, mentre le altre comunità più numerose continuano ad essere rappresentate dal Marocco (13,5%), dalla Tunisia (3,6%), dalla Cina (3,5%) e dal Senegal (2,3%). Le cose cambiano ancora in maniera più decisa al censimento del 2011: la comunità rumena supera adesso tutte le altre attestandosi al 20,4% e più in generale si rafforza l'area che rappresenta i paesi dell'est europeo, Albania in testa (11,2%), poi Moldova, Polonia e Ucraina (9,7% nel complesso), alle quali occorre aggiungere le altre comunità più numerose provenienti dalla Cina, che è in crescita (4,8%) e del Marocco (10,1%), Tunisia (2%) e Senegal (1,8%), queste ultime tutte ridottesi di consistenza. E' qui da notare a parte la crescita consistente della comunità filippina che dallo 0,7% del 1981 passa al 3,2% del 2011 e di quella indiana che dall'1,2% del 1991 passa al 2,9% del 2011.

Tabella 9. Stranieri residenti in Italia secondo le principali cittadinanze ai censimenti 1981, 1991, 2001, 2011 e al 31 dicembre 2012, 2013 e 2014 (valori assoluti e composizioni percentuali)

Anni	Albania	Cina	Jugoslavia	Filippine	Francia	Germania	India	Marocco	Moldova	Polonia
VALORI ASSOLUTI										
1981	....	....	5.029	1.578	23.043	14.826	....	1.001	....	....
1991	10.594	7.585	17.137	15.371	15.773	22.672	4.137	39.911	....	5.780
2001	173.064	46.887	49.324	53.994	29.313	35.091	27.188	180.103	4.199	27.220
2011	451.437	194.510	46.093	129.015	23.959	35.109	116.797	407.097	130.619	84.619
2012	464.962	223.367	215.657	139.835	25.016	35.576	128.903	426.791	139.734	88.839





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

2013	495.709	256.846	225.277	162.655	29.078	38.136	142.453	454.773	149.434	97.566
2014	490.483	265.820	220.356	168.238	27.696	36.749	147.815	449.058	147.388	98.694
COMPOSIZIONI PERCENTUALI										
1981	....	....	2,4	0,7	10,9	7,0	....	0,5	....	....
1991	3,0	2,1	4,8	4,3	4,4	6,4	1,2	11,2	....	1,6
2001	13,0	3,5	3,7	4,0	2,2	2,6	2,0	13,5	0,3	2,0
2011	11,2	4,8	1,1	3,2	0,6	0,9	2,9	10,1	3,2	2,1
2012	10,6	5,1	4,9	3,2	0,6	0,8	2,9	9,7	3,2	2,0
2013	10,1	5,2	4,6	3,3	0,6	0,8	2,9	9,2	3,0	2,0
2014	9,8	5,3	4,4	3,4	0,6	0,7	2,9	9,0	2,9	2,0
Anni		UK	Romania	Senegal	Tunisia	Ucraina	USA	Perù	Altre	Totale
VALORI ASSOLUTI										
1981		11.227	....	....	8.184	....	18.546	....	127.503	210.937
1991		14.026	9.446	10.603	16.695	....	15.031	3.028	148.370	356.159
2001		19.957	74.885	31.174	47.656	8.647	16.871	29.452	479.864	1.334 M
2011		22.752	823.100	72.458	82.066	178.534	12.202	93.905	1.123 M	4.027 M
2012		23.744	933.354	80.325	88.291	191.725	13.165	99.173	1.069 M	4.387 M
2013		26.377	1.081 M	90.863	97.317	219.050	14.963	109.851	1.230 M	4.922 M
2014		25.864	1.131 M	94.030	96.012	226.060	14.303	109.668	1.264 M	5.014 M
COMPOSIZIONI PERCENTUALI										
1981		5,3	....	....	3,9	....	8,8	....	60,4	100,0
1991		3,9	2,7	3,0	4,7	....	4,2	0,9	41,7	100,0
2001		1,5	5,6	2,3	3,6	0,6	1,3	2,2	35,9	100,0
2011		0,6	20,4	1,8	2,0	4,4	0,3	2,3	27,9	100,0
2012		0,5	21,3	1,8	2,0	4,4	0,3	2,3	24,4	100,0
2013		0,5	22,0	1,8	2,0	4,5	0,3	2,2	25,0	100,0
2014		0,5	22,6	1,9	1,9	4,5	0,3	2,2	25,2	100,0

(a) Comprende Serbia, Kosovo, Montenegro, Croazia, Slovenia, Bosnia-Erzegovina, Ex Repubblica Jugoslavia di Macedonia.

Dunque, nel lungo periodo, tra il 1991 e il 2011, dopo la caduta del muro di Berlino e la fine dei regimi comunisti per tutti gli anni '90 si rafforzano le presenze dell'est europeo e il trend continua





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

pure a cavaliere degli anni 2000: all'inizio degli anni '90 l'Africa era il primo continente ad essere rappresentato, 20 anni dopo solo 1/5 dei residenti stranieri in Italia risulta originario di un paese africano, mentre la maggioranza assoluta (53%) è di origini europee.

2.3.2 IL PERIODO 2011-2018

Tra il 2011 e il 2017 il numero e la composizione della popolazione straniera residente tende a modificarsi anche a causa dei processi che hanno destabilizzato i paesi dell'area nord africana (le primavere arabe) ed il medio oriente (il terrorismo), sebbene rimanga entro le tradizionali linee migratorie precedenti e, come è logico immaginare, dal punto di vista dei dati censuari, occorra attendere, per meglio valutare ulteriori elementi di mutamento delle comunità “derivate” ancora qualche altro anno. Ancora al 1 gennaio del 2018, comunque, al primo posto tra le prime 20 comunità residenti in Italia troviamo la Romania con 1.190.091 residenti a cui bisogna aggiungere l'Albania (440.465), l'Ucraina (237.047), la Moldova (131.814) e la Polonia (95.727): si tratta nel complesso di oltre 2.000.000 di persone su un totale di residenti che ammonta a poco più di 5.000.000 di persone e a cui peraltro è possibile aggiungere la popolazione proveniente dagli altri paesi dell'Europa orientale per arrivare quasi alla metà di tutta la popolazione straniera residente in Italia.

Tabella 10. Paesi di provenienza al 1 gennaio 2018: cittadini stranieri residenti divisi per continente di appartenenza ed ordinato per numero di residenti

<i>EUROPA</i>	<i>Maschi</i>	<i>Femmine</i>	<i>Totale</i>	<i>%</i>
Romania	505.961	684.130	1.190.091	23,13%
Albania	225.103	215.362	440.465	8,56%
Ucraina	52.267	184.780	237.047	4,61%
Repubblica Moldova	44.309	87.505	131.814	2,56%
Polonia	25.240	70.487	95.727	1,86%
Repubblica di Macedonia	33.944	31.403	65.347	1,27%





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Bulgaria	21.895	37.359	59.254	1,15%
Kosovo	21.977	18.394	40.371	0,78%
Serbia	19.551	20.139	39.690	0,77%
Federazione Russa	6.913	30.471	37.384	0,73%
Germania	13.813	22.993	36.806	0,72%
Francia	11.652	18.339	29.991	0,58%
Regno Unito	12.716	15.452	28.168	0,55%
Bosnia-Erzegovina	13.348	11.686	25.034	0,49%
Spagna	8.013	16.857	24.870	0,48%
Turchia	11.159	8.350	19.509	0,38%
Croazia	8.784	8.789	17.573	0,34%
Bielorussia	1.697	7.188	8.885	0,17%
Slovacchia	2.267	6.301	8.568	0,17%
Paesi Bassi	3.674	4.670	8.344	0,16%
Ungheria	2.292	5.996	8.288	0,16%
Svizzera	3.255	4.659	7.914	0,15%
Grecia	3.941	3.631	7.572	0,15%
Portogallo	2.763	3.575	6.338	0,12%
Austria	1.889	4.396	6.285	0,12%
Belgio	2.392	3.319	5.711	0,11%
Repubblica Ceca	930	4.736	5.666	0,11%
Lituania	1.019	4.276	5.295	0,10%
Svezia	991	2.142	3.133	0,06%
Irlanda	1.350	1.586	2.936	0,06%
Lettonia	541	2.372	2.913	0,06%
Slovenia	1.183	1.342	2.525	0,05%
Montenegro	991	1.053	2.044	0,04%
Danimarca	777	1.258	2.035	0,04%
Finlandia	350	1.290	1.640	0,03%
San Marino	770	524	1.294	0,03%





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Estonia	202	1.048	1.250	0,02%
Norvegia	429	646	1.075	0,02%
Malta	235	487	722	0,01%
Lussemburgo	102	131	233	0,00%
Cipro	88	125	213	0,00%
Islanda	46	97	143	0,00%
Principato di Monaco	12	17	29	0,00%
Non-cittadini (Lettonia)	8	16	24	0,00%
Liechtenstein	9	10	19	0,00%
Città del Vaticano	12	4	16	0,00%
Andorra	2	4	6	0,00%
Totale	1.070.862	1.549.395	2.620.257	50,93%
AFRICA	<i>Maschi</i>	<i>Femmine</i>	<i>Totale</i>	<i>%</i>
Marocco	221.932	194.599	416.531	8,10%
Egitto	80.394	39.119	119.513	2,32%
Nigeria	62.650	43.419	106.069	2,06%
Senegal	78.537	27.400	105.937	2,06%
Tunisia	58.298	35.497	93.795	1,82%
Ghana	32.782	17.158	49.940	0,97%
Costa d'Avorio	20.162	10.109	30.271	0,59%
Algeria	12.323	7.500	19.823	0,39%
Gambia	19.012	555	19.567	0,38%
Mali	18.335	799	19.134	0,37%
Camerun	7.657	6.872	14.529	0,28%
Burkina Faso	9.668	4.767	14.435	0,28%
Guinea	9.698	1.542	11.240	0,22%
Eritrea	5.202	4.141	9.343	0,18%
Somalia	6.454	2.648	9.102	0,18%
Etiopia	3.024	4.643	7.667	0,15%
Mauritius	2.805	3.442	6.247	0,12%





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Togo	3.688	1.863	5.551	0,11%
Capo Verde	1.430	2.894	4.324	0,08%
Repubblica del Congo	1.660	1.607	3.267	0,06%
Benin	1.633	916	2.549	0,05%
Sudan	2.001	502	2.503	0,05%
Kenya	833	1.505	2.338	0,05%
Libia	1.482	852	2.334	0,05%
Guinea Bissau	1.798	197	1.995	0,04%
Sierra Leone	1.390	515	1.905	0,04%
Niger	1.194	359	1.553	0,03%
Madagascar	427	1.025	1.452	0,03%
Liberia	1.187	262	1.449	0,03%
Angola	646	620	1.266	0,02%
Tanzania	502	652	1.154	0,02%
Mauritania	642	195	837	0,02%
Sud Africa	230	373	603	0,01%
Burundi	236	340	576	0,01%
Uganda	245	288	533	0,01%
Ciad	396	96	492	0,01%
Ruanda	218	254	472	0,01%
Seychelles	133	320	453	0,01%
Gabon	192	175	367	0,01%
Mozambico	120	215	335	0,01%
Guinea Equatoriale	174	74	248	0,00%
Zambia	99	119	218	0,00%
Repubblica Centrafricana	113	69	182	0,00%
Zimbabwe	81	100	181	0,00%
Sud Sudan	53	33	86	0,00%
Malawi	26	37	63	0,00%
Sao Tomè e Principe	17	18	35	0,00%





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Swaziland	14	15	29	0,00%
Gibuti	12	11	23	0,00%
Namibia	4	13	17	0,00%
Lesotho	8	6	14	0,00%
Botswana	7	4	11	0,00%
Comore	4	2	6	0,00%
Totale	673.573	422.516	1.096.089	21,31%
ASIA	<i>Maschi</i>	<i>Femmine</i>	<i>Totale</i>	<i>%</i>
Repubblica Popolare Cinese	146.450	144.231	290.681	5,65%
Filippine	72.599	95.260	167.859	3,26%
India	89.749	62.042	151.791	2,95%
Bangladesh	96.424	35.543	131.967	2,57%
Pakistan	79.493	34.705	114.198	2,22%
Sri-Lanka	57.523	50.444	107.967	2,10%
Georgia	2.758	12.445	15.203	0,30%
Afghanistan	10.789	949	11.738	0,23%
Iran	6.003	5.562	11.565	0,22%
Giappone	2.204	5.514	7.718	0,15%
Siria	3.455	2.437	5.892	0,11%
Tailandia	578	5.233	5.811	0,11%
Iraq	3.520	927	4.447	0,09%
Libano	2.502	1.352	3.854	0,07%
Corea del sud	1.570	2.122	3.692	0,07%
Indonesia	456	2.312	2.768	0,05%
Israele	1.203	887	2.090	0,04%
Kazakhstan	304	1.497	1.801	0,04%
Giordania	981	703	1.684	0,03%
Nepal	948	644	1.592	0,03%
Kirghizistan	294	1.122	1.416	0,03%
Vietnam	473	827	1.300	0,03%





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Uzbekistan	285	876	1.161	0,02%
Armenia	437	700	1.137	0,02%
Territori Palestinesi	779	329	1.108	0,02%
Taiwan	199	382	581	0,01%
Malesia	297	211	508	0,01%
Azerbaijan	189	238	427	0,01%
Myanmar (ex Birmania)	113	226	339	0,01%
Yemen	142	96	238	0,00%
Singapore	47	153	200	0,00%
Cambogia	58	138	196	0,00%
Arabia Saudita	115	53	168	0,00%
Mongolia	46	109	155	0,00%
Corea del nord	56	76	132	0,00%
Timor est	34	65	99	0,00%
Kuwait	48	36	84	0,00%
Laos	16	46	62	0,00%
Turkmenistan	10	48	58	0,00%
Tagikistan	20	30	50	0,00%
Bhutan	14	10	24	0,00%
Oman	9	12	21	0,00%
Bahrein	9	6	15	0,00%
Maldiva	14	0	14	0,00%
Emirati Arabi Uniti	8	5	13	0,00%
Brunei	5	3	8	0,00%
Qatar	5	1	6	0,00%
Totale	583.231	470.607	1.053.838	20,48%
AMERICA	<i>Maschi</i>	<i>Femmine</i>	<i>Totale</i>	<i>%</i>
Perù	40.712	56.667	97.379	1,89%
Ecuador	34.490	45.887	80.377	1,56%
Brasile	14.220	33.802	48.022	0,93%





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Repubblica Dominicana	10.828	17.623	28.451	0,55%
Cuba	5.700	15.718	21.418	0,42%
Colombia	6.803	11.153	17.956	0,35%
Stati Uniti d'America	6.503	8.501	15.004	0,29%
El Salvador	5.818	8.808	14.626	0,28%
Bolivia	5.308	8.647	13.955	0,27%
Argentina	3.454	4.569	8.023	0,16%
Venezuela	2.447	4.900	7.347	0,14%
Messico	1.327	3.027	4.354	0,08%
Cile	1.297	1.877	3.174	0,06%
Honduras	650	1.523	2.173	0,04%
Canada	879	1.274	2.153	0,04%
Paraguay	502	1.276	1.778	0,03%
Uruguay	466	771	1.237	0,02%
Dominica	367	635	1.002	0,02%
Guatemala	273	553	826	0,02%
Nicaragua	216	442	658	0,01%
Costa Rica	151	317	468	0,01%
Panama	90	241	331	0,01%
Haiti	137	173	310	0,01%
Giamaica	59	64	123	0,00%
Trinidad e Tobago	12	32	44	0,00%
Belize	28	10	38	0,00%
Guayana	16	20	36	0,00%
Suriname	5	12	17	0,00%
Bahamas	7	9	16	0,00%
Saint-Lucia	5	10	15	0,00%
Antigua e Barduda	5	9	14	0,00%
Barbados	5	9	14	0,00%
Grenada	5	3	8	0,00%





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Saint Vincent e Grenadine	3	2	5	0,00%
Saint Kitts e Nevis	0	2	2	0,00%
Totale	142.788	228.566	371.354	7,22%
<i>OCEANIA</i>	<i>Maschi</i>	<i>Femmine</i>	<i>Totale</i>	<i>%</i>
Australia	682	1.033	1.715	0,03%
Nuova Zelanda	154	181	335	0,01%
Papua Nuova Guinea	24	13	37	0,00%
Samoa	13	23	36	0,00%
Figi	7	16	23	0,00%
Tonga	7	6	13	0,00%
Isole Salomone	1	2	3	0,00%
Vanuatu	0	3	3	0,00%
Isole Marshal	1	1	2	0,00%
Kiribati	2	0	2	0,00%
Tuvalu	0	1	1	0,00%
Totale	891	1.279	2.170	0,04%
<i>APOLIDI (*)</i>	<i>Maschi</i>	<i>Femmine</i>	<i>Totale</i>	<i>%</i>
Apolidi	377	355	732	0,01%

Quanto alle altre nazionalità più numerose troviamo la Cina (290.681 che nel 2011 contava 194.510 residenti) preceduta dalla comunità marocchina (416.531, nel 2011 erano 407.097) e i tradizionali insediamenti delle seguenti nazionalità: Filippina, India, e Sri Lanka, con incrementi assai vistosi di Egitto Pakistan, Senegal, Tunisia e Nigeria che si collocano tra le prime 20 nazionalità più numerose presenti in Italia. Di seguito si forniscono nel dettaglio le prime 20 posizioni nei due periodi compresi tra il 2011 e il 2018.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Tabella 11. Graduatoria delle prime 20 nazioni al 1 gennaio 2011 e al 1 gennaio 2018

2011			2018		
Territorio	V.A.	%	Territorio	V.A.	%
Romania	823.100	20,5	Romania	1.190.091	23,13
Albania	451.437	11,3	Albania	440.465	8,56
Marocco	407.097	10,1	Marocco	416.531	8,10
Cina	194.510	4,8	Cina	290.681	5,65
Ucraina	178.534	4,4	Ucraina	237.047	4,61
Moldova	130.619	3,2	Filippine	167.859	3,26
Filippine	129.015	3,2	India	151.791	2,95
India	116.797	2,9	Bangladesh	131.967	2,57
Perù	93.905	2,3	Moldova	131.814	2,56
Polonia	84.619	2,1	Egitto	119.513	2,32
Tunisia	82.066	2,1	Pakistan	114.198	2,22
Ecuador	80.645	2,0	Sri Lanka	107.967	2,10
Bangladesh	80.639	2,0	Nigeria	106.069	2,06
Macedonia	73.407	1,8	Senegal	105.937	2,06
Senegal	72.458	1,8	Perù	97.379	1,89
Sri Lanka	71.203	1,8	Polonia	95.727	1,86
Pakistan	69.877	1,7	Tunisia	93.795	1,82
Egitto	65.985	1,6	Ecuador	80.377	1,56
Nigeria	47.338	1,2	Macedonia	65.347	1,27
Ghana	44.031	1,1	Bulgaria	59.254	1,15
Totale	3.297.282	81,9	Totale	4.203.809	81,7
Totale altri paesi	730.345	18,1	Totale altri paesi	940.631	18,3
Totale popolazione straniera	4.027.627	100	Totale popolazione straniera	5.144.440	100

Nel complesso, dunque, i cittadini non comunitari al 1 gennaio 2018 ammontano a circa 3.7000.000 residenti mentre le prime 20 nazioni che rappresentano le comunità più numerose costituiscono in entrambe gli anni considerati circa l'80% di tutta la popolazione straniera residente.

2.4 BREVI OSSERVAZIONI SULLA CONDIZIONE OCCUPAZIONALE

Infine, e senza alcuna pretesa di esaustività, poiché entrare in maniera approfondita nel merito delle questioni che attengono alla condizione occupazionale richiederebbe un'analisi a parte, è possibile in linea generale, osservare come la maggior parte della popolazione straniera si





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

distribuisca in prevalenza nel settore dei servizi e delle costruzioni che insieme nel periodo tra il 2002 e il 2010 occupano la maggior parte dei maschi di età uguale o superiore ai 15 anni, con percentuali diverse a seconda delle aree geografiche considerate.

Tabella 12 Cittadini stranieri occupati maschi (migliaia) per posizione professionale (codice Ateco2002)

Maschi di 15 anni di età e più

Territorio	Ateco 2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Italia	Totale	711	793	870	992	1.026	1.087
	Agricoltura, caccia e pesca (a-b)	41	39	39	46	56	61
	Totale industria (c-f)	395	452	502	573	586	610
	Totale industria escluse costruzioni (c-e)	225	235	263	303	300	303
	Costruzioni	170	217	239	270	285	307
	Totale servizi (g-q)	274	302	329	373	385	416
	Commercio, alberghi e ristoranti (g-h)	117	142	147	168	176	187
	Altre attività dei servizi (i-q)	157	160	182	205	208	229
Nord	Totale	478	534	580	668	672	690
	Agricoltura, caccia e pesca (a-b)	16	17	17	21	23	22
	Totale industria (c-f)	303	331	359	411	412	415
	Totale industria escluse costruzioni (c-e)	187	193	213	241	237	236
	Costruzioni	116	138	146	169	174	179
	Totale servizi (g-q)	160	186	204	236	238	254
	Commercio, alberghi e ristoranti (g-h)	65	84	84	95	100	98
	Altre attività dei servizi (i-q)	94	102	121	140	137	155
Nord- ovest	Totale	271	302	320	372	378	387
	Agricoltura, caccia e pesca (a-b)	8	10	11	14	15	12
	Totale industria (c-f)	169	178	188	212	221	226
	Totale industria escluse costruzioni (c-e)	98	99	107	115	113	119
	Costruzioni	71	78	81	97	108	107
	Totale servizi (g-q)	94	115	121	146	142	150
	Commercio, alberghi e ristoranti (g-h)	39	51	45	52	56	56
	Altre attività dei servizi (i-q)	54	63	76	94	86	93
Nord-est	Totale	207	232	261	295	294	303
	Agricoltura, caccia e pesca (a-b)	8	7	6	7	8	10
	Totale industria (c-f)	134	154	171	199	191	189
	Totale industria escluse costruzioni (c-e)	89	94	106	126	124	117
	Costruzioni	44	60	65	73	67	72
	Totale servizi (g-q)	66	71	83	89	95	104
	Commercio, alberghi e ristoranti (g-h)	26	32	39	43	44	42





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

	Altre attività dei servizi (i-q)	40	39	45	47	51	62
Centro	Totale	152	178	197	220	239	265
	Agricoltura, caccia e pesca (a-b)	10	8	10	11	15	16
	Totale industria (c-f)	76	97	113	128	135	149
	Totale industria escluse costruzioni (c-e)	33	36	39	50	51	53
	Costruzioni	43	62	74	78	84	96
	Totale servizi (g-q)	66	73	74	81	89	100
	Commercio, alberghi e ristoranti (g-h)	24	33	33	37	40	48
	Altre attività dei servizi (i-q)	42	40	41	44	49	51
Sud	Totale	81	81	92	105	115	132
	Agricoltura, caccia e pesca (a-b)	15	14	12	14	18	23
	Totale industria (c-f)	17	24	30	35	39	46
	Totale industria escluse costruzioni (c-e)	5	7	11	12	12	14
	Costruzioni	12	17	19	23	27	32
	Totale servizi (g-q)	49	43	50	56	58	63
	Commercio, alberghi e ristoranti (g-h)	28	26	30	36	36	41
	Altre attività dei servizi (i-q)	21	18	20	21	22	22

Al lato della condizione professionale, anche svolgendo un raffronto tra il 2011 e il 2017, si tratta peraltro, in prevalenza di personale non qualificato, le cui percentuali, anche in questo caso, ovviamente, mutano secondo le aree geografiche considerate e il contesto economico e sociale di riferimento.

Tabella 13 Stranieri residenti occupati (migliaia) da 15 in su anni censiti nel 2011

Territorio	Professione 2011	Uomini	Donne	Totale
Italia	Personale qualificato e tecnici	64	73	137
	Impiegati e addetti al commercio e ai servizi	137	343	480
	Operai e artigiani	647	92	739
	Personale non qualificato	289	385	674
	Totale	1.137	894	2.030
Nord	Personale qualificato e tecnici	42	51	93
	Impiegati e addetti al commercio e ai servizi	75	205	280
	Operai e artigiani	452	65	517
	Personale non qualificato	151	206	358
	Totale	720	527	1.247
Nord-ovest	Personale qualificato e tecnici	25	26	51
	Impiegati e addetti al commercio e ai servizi	48	117	165





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

	Operai e artigiani	246	30	276
	Personale non qualificato	87	129	217
	Totale	407	301	709
Nord-est	Personale qualificato e tecnici	16	25	42
	Impiegati e addetti al commercio e ai servizi	26	88	115
	Operai e artigiani	206	35	241
	Personale non qualificato	64	77	141
	Totale	313	226	539
Centro	Personale qualificato e tecnici	17	18	35
	Impiegati e addetti al commercio e ai servizi	40	85	126
	Operai e artigiani	150	21	171
	Personale non qualificato	68	117	185
	Totale	275	242	517
Mezzogiorno	Personale qualificato e tecnici	6	4	10
	Impiegati e addetti al commercio e ai servizi	21	53	74
	Operai e artigiani	45	6	51
	Personale non qualificato	69	61	131
	Totale	141	124	266

Tabella 14 Stranieri residenti Occupati (migliaia) da 15 in su anni censiti nel 2017

Territorio	Professione	Maschi	Femmine	Totale
Italia	Personale qualificato e tecnici	79	94	173
	Impiegati e addetti al commercio e ai servizi	221	507	728
	Operai e artigiani	612	75	687
	Personale non qualificato	432	402	834
	Totale	1.344	1.079	2.423
Nord	Personale qualificato e tecnici	54	62	116
	Impiegati e addetti al commercio e ai servizi	122	287	409
	Operai e artigiani	410	53	463
	Personale non qualificato	216	217	434
	Totale	802	620	1.422
Nord-ovest	Personale qualificato e tecnici	34	38	71
	Impiegati e addetti al commercio e ai servizi	84	158	243
	Operai e artigiani	229	24	253
	Personale non qualificato	128	135	263
	Totale	475	355	830
Nord-est	Personale qualificato e tecnici	20	25	45
	Impiegati e addetti al commercio e ai servizi	38	129	166
	Operai e artigiani	181	29	210
	Personale non qualificato	88	82	171
	Totale	327	265	592
Centro	Personale qualificato e tecnici	19	26	46
	Impiegati e addetti al commercio e ai servizi	66	140	206





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

	Operai e artigiani	147	17	164
	Personale non qualificato	102	120	222
	Totale	334	303	637
Mezzogiorno	Personale qualificato e tecnici	6	6	12
	Impiegati e addetti al commercio e ai servizi	34	79	113
	Operai e artigiani	55	5	60
	Personale non qualificato	113	65	178
	Totale	208	156	363

2.5 OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

In buona sostanza, riprendendo pure le analisi contenute dell'ultimo rapporto Caritas e Migrantesi (RICM 2017-2018), al 1 gennaio 2018 l'Italia, con 5.144.440 immigrati regolarmente residenti sul proprio territorio (8,5% della popolazione totale residente in Italia) si colloca al 5° posto in Europa e all'11° nel mondo. Secondo l'UNHCR tra il 1° gennaio e il 31 agosto 2018 è sbarcato in Italia l'80% di migranti in meno rispetto allo stesso periodo del 2017. Le comunità straniere più consistenti sono quella romena (1.190.091 persone, pari al 23,1% degli immigrati totali), quella albanese (440.465, 8,6% del totale) e quella marocchina (416.531, 8,1%). I cittadini stranieri risultano risiedere soprattutto nel Nord-Ovest della Penisola (33,6%) e a diminuire nel Centro (25,7%), nel Nord-Est (23,8%), nel Sud (12,1%) e nelle Isole (4,8%). Le regioni nelle quali risiede il maggior numero di cittadini stranieri sono la Lombardia (1.153.835 cittadini stranieri residenti, pari all'11,5% della popolazione totale residente), il Lazio (679.474, 11,5%), l'Emilia-Romagna (535.974, 12%), il Veneto (487.893, 10%) e il Piemonte (423.506, 9,7%). Le province nelle quali risiede il maggior numero di cittadini stranieri sono Roma (556.794, 12,8%), Milano (459.109, 14,2%), Torino (220.403, 9,7%), Brescia (156.068, 12,4%) e Napoli (131.757, 4,3%).

2.5.1 LA SCUOLA

Nell'anno scolastico 2016-2017 gli alunni stranieri nelle scuole italiane sono 826.091 (di cui 502.963 nati in Italia, pari al 60,9%), in aumento rispetto all'anno scolastico 2015-2016 di 11.240 unità (+1,4%). Nell'anno scolastico 2016-2017, la scuola primaria accoglie la maggiore quota di





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

alunni stranieri: 302.122, il 36,6% del totale. L'incidenza degli alunni stranieri sul totale della popolazione scolastica varia in modo significativo in ragione del fatto che alcune regioni e province hanno una spiccata capacità attrattiva nei confronti di immigrati che vogliono insediarsi stabilmente con la propria famiglia. Le maggiori incidenze si riscontrano nelle regioni del Nord, con il valore massimo in Emilia Romagna (15,8%), significativamente maggiore del valore nazionale (9,4%), seguita da Lombardia (14,7%) e Umbria (13,8%). Nelle regioni del Centro-Nord il valore non scende al di sotto del 10%, con la sola eccezione del Lazio (9,5%). Decisamente inferiori i dati relativi alle regioni del Sud.

2.5.2 LE FAMIGLIE

Nel corso del 2016 sono stati celebrati 25.611 matrimoni con almeno uno dei coniugi straniero (12,6% del totale dei matrimoni), in leggero aumento rispetto al 2015 (+0,2%). Nel 56,4% dei casi si tratta dell'unione fra uno sposo italiano e una sposa straniera. A fine 2017 i bambini nati da genitori entrambi stranieri risultano 67.933 (14,8% del totale delle nascite). Diminuisce il numero medio di figli delle cittadine straniere, pur mantenendosi su livelli decisamente più elevati di quelli delle cittadine italiane (1,95 rispetto a 1,27 secondo le stime nel 2017). I dati ISTAT relativi al bilancio demografico nazionale confermano l'aumento dei nuovi cittadini italiani già rilevato negli anni precedenti e che ha condotto l'Italia nel 2015 e nel 2016 ad essere al primo posto tra i Paesi UE per numero di acquisizioni di cittadinanza. Al 31 dicembre 2017, su un totale di 146.605 acquisizioni di cittadinanza di stranieri residenti, il 50,9% riguarda donne. Tali acquisizioni, rispetto alla stessa data del 2016, sono diminuite (-27,3%). Nelle regioni del Nord Italia si registrano tassi di acquisizione di cittadinanza ben al di sopra della media nazionale. Si notino, in particolare, i casi della Valle d'Aosta, del Trentino Alto Adige e del Veneto, ma risulta interessante segnalare tassi di acquisizione superiori alla media nazionale anche in regioni del Centro (Marche) e del Sud (Abruzzo). Riferendosi sempre al 2016, le modalità di accesso alla cittadinanza restano differenti tra uomini e donne. Per gli uomini la modalità più frequente è





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

la residenza (56% dei casi nel 2015), mentre il matrimonio è una modalità residuale (meno del 3%). Nel 2016, diversamente da quanto avveniva in passato, anche per le donne le acquisizioni di cittadinanza per residenza sono state le più numerose (43,9%), superando, seppur di poco, le acquisizioni per trasmissione/elezione (39,3%). Si riduce ulteriormente, anche per le donne, la quota di procedimenti avviati a seguito del matrimonio: nel 2016 questi risultano il 16,8% del totale, mentre nel 2014 risultavano il 25%.

2.5.3 LA CRISI ECONOMICA

Osservando nel dettaglio l'incremento della povertà rispetto alla base di riferimento (il 2010), è interessante notare come l'incremento maggiore di povertà abbia riguardato i cittadini stranieri appartenenti a Paesi dell'Unione Europa: dal 35,4% al 48,5% (+13,1% in 7 anni). Seguono i cittadini originari di Paesi non-UE, presso i quali l'incidenza del rischio di povertà è passata dal 43,5% al 54% (+10,5%). Tra gli italiani l'aumento del rischio di povertà è stato meno rilevante, passando dal 20,8% del 2010 al 26,1% del 2016 (+5,3%). Nel corso del 2016 le persone accolte ed accompagnate presso i Centri di ascolto della Caritas sono state 205.090, un dato che comprende anche i quasi 16 mila profughi ascoltati dalla sola diocesi di Ventimiglia-Sanremo. Come in passato, anche nel 2016 nel Nord e nel Centro Italia il profilo sociale delle persone aiutate coincide per lo più con quello degli immigrati (rispettivamente il 62,6% e il 62,1% del totale); nel Mezzogiorno, invece, chiedono aiuto soprattutto le famiglie di italiani (68,1%). In questi anni di crisi economica, tuttavia, anche le regioni del Nord e del Centro hanno rilevato un incremento evidente del peso degli italiani. Tra gli stranieri sono due le nazionalità prevalenti, in linea con gli anni passati: quella marocchina (19,2%) e quella romena (13,6%).

2.5.4 LA SALUTE

Dal punto di vista sanitario, il profilo di salute dei migranti si va sempre più caratterizzando per condizioni di sofferenza dovute ad accoglienza inadeguata, fragilità sociale e scarsa accessibilità





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

ai servizi. Alla salute dei migranti, così come alla sua mancanza, concorrono le condizioni di vita nel Paese di provenienza (condizioni pre-migratorie), il percorso migratorio e i livelli di accoglienza e inclusione nel Paese di arrivo (condizioni post-migratorie): i migranti si ammalano anche di esclusione sociale, di fallimento o minaccia di fallimento del proprio progetto migratorio, a volte di povertà e spesso di difficoltà di accesso ai servizi socio-sanitari. I dati al 2016, anno record di sbarchi, non modificano il trend degli ultimi anni, e cioè una diminuzione dei casi di malattie infettive, come TBC e AIDS. Sono dati oggettivi che ridimensionano i timori soggettivi e che, da una parte, devono rassicurare l'intera popolazione, ma dall'altra devono stimolare interventi di integrazione sociale e di garanzia dell'accessibilità ai servizi sanitari. Realizzare buone pratiche di accoglienza diventa il primo e imprescindibile passo per difendere e promuovere la salute di ogni migrante.

2.5.5 I REATI

Al 31 dicembre 2017 la popolazione carceraria conta 19.745 detenuti stranieri tra imputati, condannati e internati. Rispetto allo stesso periodo del 2016, quando gli immigrati erano 18.621, si registra un incremento del +6%. Rimane inalterata, tuttavia, l'incidenza della componente estera sul dato complessivo della popolazione carceraria, a distanza di dodici mesi ancora ferma al 34%. Per quanto riguarda le aree geografiche di provenienza, negli istituti di pena prevale la componente africana, che da sola rappresenta la metà dei detenuti stranieri, con 9.979 persone (il 50,5%). I detenuti nordafricani rappresentano il 71% della componente africana e circa il 35% della popolazione straniera nelle carceri italiane. Il dettaglio delle nazioni vede il Marocco confermarsi come il Paese maggiormente presente, con 3.703 detenuti (il 18,7%), seguito dall'Albania (2.598 persone, pari al 13,1%) e, di poco distanziata, dalla Romania (2.588 persone, pari al 13,1%). La componente immigrata è nettamente più giovane rispetto a quella italiana.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Tabella 15 Detenuti adulti presenti nelle carceri italiane 2017

Territorio	Cittadinanza							
	Mondo	Paesi esteri	Europa	Albania	Italia	Romania	Paesi UE	Altri Europa
Italia	57608	19745	45150	2598	37863	2588	799	1302
Nord-ovest	14235	6559	9829	895	7676	299	642	317
Piemonte	4192	1884	2999	241	2308	87	266	97
Valle d'Aosta	196	117	116	10	79	17	7	3
Liguria	1418	744	905	104	674	86	16	25
Lombardia	8429	3814	5809	540	4615	109	353	192
Nord-est	6895	3607	4641	531	3288	1207	-692	307
Trentino	403	292	196	25	111	195	-156	21
Bolzano	107	81	48	8	26	149	-141	6
Trento	296	211	148	17	85	46	-15	15
Veneto	2326	1265	1560	205	1061	597	-408	105
Friuli	678	280	553	33	398	73	2	47
Emilia	3488	1770	2332	268	1718	342	-130	134
Centro	11825	5040	8932	698	6785	435	703	311
Toscana	3281	1617	2247	295	1664	39	190	59
Umbria	1370	488	1072	82	882	19	66	23
Marche	937	310	769	66	627	292	-240	24
Lazio	6237	2625	4844	255	3612	85	687	205
Sud	15931	2507	14612	385	13424	624	-98	277
Abruzzo	1850	341	1694	63	1509	73	33	16
Molise	414	137	346	31	277	146	-121	13
Campania	7195	948	6602	83	6247	179	-20	113
Puglia	3367	484	3180	135	2883	67	38	57
Basilicata	499	75	473	24	424	15	7	3
Calabria	2606	522	2317	49	2084	144	-35	75
Isole	8722	2032	7136	89	6690	23	244	90
Sicilia	6342	1219	5378	45	5123	4	163	43
Sardegna	2380	813	1758	44	1567	19	81	47

Tabella 16 Detenuti adulti presenti nelle carceri italiane 2017

Territorio	Cittadinanza					
	Africa	Algeria	Marocco	Nigeria	Tunisia	Altri Africa
Italia	9979	461	3703	1125	2112	2578
Nord-ovest	3332	153	1640	238	500	801
Piemonte	1028	40	469	123	110	286
Valle d'Aosta	69	9	30	2	10	18





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Liguria	383	37	174	17	85	70
Lombardia	1852	67	967	96	295	427
Nord-est	1882	67	733	229	645	208
Trentino	181	11	57	18	73	22
Bolzano	50	7	18	1	20	4
Trento	131	4	39	17	53	18
Veneto	661	19	245	88	252	57
Friuli	58	6	17	14	7	14
Emilia	982	31	414	109	313	115
Centro	2245	121	737	311	524	552
Toscana	827	37	389	90	213	98
Umbria	261	13	81	31	104	32
Marche	130	7	50	15	41	17
Lazio	1027	64	217	175	166	405
Sud	1089	63	298	174	129	425
Abruzzo	126	6	54	13	18	35
Molise	55	4	15	9	10	17
Campania	531	41	123	104	53	210
Puglia	137	4	43	23	8	59
Basilicata	22	0	6	5	1	10
Calabria	218	8	57	20	39	94
Isole	1431	57	295	173	314	592
Sicilia	902	10	103	101	226	462
Sardegna	529	47	192	72	88	130

Il detenuto straniero tipo è un uomo, è sposato e ha meno di 40 anni. La stragrande maggioranza della popolazione carceraria straniera è composta da detenuti di sesso maschile (18.844, pari al 95,5%), a fronte di 901 detenute (appena il 4,5%). Per le detenute occorre segnalare il preoccupante aumento di bambini al seguito. In termini generali, sono 56 i bambini presenti accanto a 51 donne detenute. Di questi, i bambini stranieri in carcere sono 30 (pari al 58%) al seguito di 33 detenute straniere. Dei 20.313 minori e giovani adulti presi in carico nel 2017 dagli Uffici di servizio sociale per i minorenni (USSM), gli stranieri sono 5.302 (26%), di cui 4.604 ragazzi (86%) e 698 ragazze (14%).





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Tabella 17 Detenuti adulti presenti nelle carceri italiane di cittadinanza estera di età superiore o eguale a 18 anni 2017

Tipo reato	Maschi	Femmine	Totale
Omicidio volontario	1973	75	2048
Omicidio preterintenzionale	72	2	74
Infanticidio in condizioni di abbandono materiale e morale	0	0	0
Omicidio colposo	66	1	67
Percosse	65	2	67
Lesioni personali volontarie	3762	88	3850
Lesioni personali colpose	80	2	82
Inguria e diffamazione	78	3	81
Istigazione, sfruttamento, favoreggiamento della prostituzione	452	86	538
Prostituzione minorile	107	45	152
Pornografia minorile	10	0	10
Detenzione di materiale pornografico attraverso sfruttamento di minori	5	0	5
Turismo finalizzato allo sfruttamento e prostituzione di minori	0	0	0
Delitti di violenza sessuale	1257	22	1279
Atti sessuali con minorenne	98	1	99
Corruzione di minorenne	9	1	10
Violenza privata, minaccia	1729	144	1873
Altri delitti contro la persona	245	9	254
Bigamia, incesto e altri delitti contro la famiglia	17	2	19
Violazioni degli obblighi di assistenza ai familiari	37	0	37
Maltrattamenti in famiglia o verso i fanciulli	614	13	627
Atti osceni	37	2	39
Pubblicazioni e spettacoli osceni	1	0	1
Delitti di furto	4410	234	4644
Rapina	4510	192	4702
Estorsione	654	41	695
Sequestro di persona a scopo di estorsione	174	4	178
Danni a cose, animali, terreni, ecc.	711	10	721
Reiterazione di emissione di assegni a vuoto	0	0	0
Delitti di insolvenza fraudolenta	37	5	42
Delitti di truffa	93	9	102
Appropriazione indebita	20	0	20
Ricettazione	2131	49	2180
Arbitraria invasione di aziende	8	0	8
Frode nell'esercizio del commercio	1	0	1
Vendita di sostanze alimentari non genuine	0	0	0
Falsità in monete, in carte di pubblico credito e in valori di bollo	110	5	115
Falsità in sigilli o strumenti o segni di autenticazione, o riconoscimento	112	3	115





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Falsità in atti e persone	1429	49	1478
Delitti contro la personalità dello stato	55	1	56
Peculato, malversazione e contro la pubblica amministrazione	34	0	34
Omissione d'atti d'ufficio contro la pubblica amministrazione	29	3	32
Violenza, resistenza, oltraggio a pubblico ufficiale	2971	48	3019
Delitti contro l'amministrazione della giustizia	1116	80	1196
Delitti contro il sentimento religioso e contro la pietà dei defunti	93	9	102
Associazione per delinquere	829	72	901
Associazioni di tipo mafioso o di criminalità organizzata	82	6	88
Delitti contro l'ordine pubblico	19	0	19
Strage	13	0	13
Delitti contro l'incolumità pubblica	147	1	148
Bancarotta	10	1	11
Stupefacenti e sostanze psicotrope	7164	266	7430
Violazioni delle norme che regolano l'interruzione della gravidanza	8	8	16

Nella tipologia dei delitti commessi dagli stranieri prevalgono i reati contro il patrimonio (9.222), seguiti dai reati in materia di stupefacenti (7.430), contro la persona (7.151), contro la pubblica amministrazione (3.061) e contro la fede pubblica (1.630). I dati mostrano come, a parità di reato, gli italiani entrano meno facilmente in carcere rispetto agli stranieri, i quali beneficiano in maniera difforme delle misure alternative per l'espiazione della pena, a cominciare dall'esecuzione della pena presso il domicilio.

2.5.6 LA RELIGIONE

Secondo le più recenti stime della Fondazione ISMU, su un totale di 5.144.440 stranieri residenti in Italia al 1° gennaio 2018, i musulmani sono poco meno di 1 milione e mezzo, pari al 28,2% del totale degli stranieri. I cristiani complessivamente sono il doppio, quasi 3 milioni, in aumento di circa 50 mila unità negli ultimi due anni. Ne consegue che, nel complesso, il 57,7% dei cittadini stranieri residente in Italia è cristiano. Si tratta in maggioranza di ortodossi (1,6 milioni, dei quali quasi 1 milione romeni) e 1,1 milioni di cattolici (tra coloro che migrano dall'Est Europa soprattutto albanesi, una minoranza di romeni e polacchi, filippini tra coloro che migrano dall'Asia, ecuadoriani e peruviani fra i latinoamericani). Fra le nazionalità delle principali





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

comunità religiose locali, il gruppo marocchino è il principale di religione musulmana nelle tre regioni con più cittadini stranieri con tale appartenenza religiosa – Lombardia, Emilia Romagna e Veneto. Per quanto riguarda la nazionalità dei cattolici stranieri, con riferimento alle sole due regioni con oltre 100 mila stranieri residenti con tale appartenenza religiosa – Lombardia e Lazio – al primo posto si collocano i filippini, sia in Lombardia sia nel Lazio, seguiti dai latinoamericani di Perù ed Ecuador in Lombardia e dagli europei comunitari di Romania e Polonia nel Lazio.

2.6 LA SICILIA E MESSINA

Andando al dettaglio della Sicilia, vediamo come al 2017 la popolazione straniera si agglomeri anche qui in misura maggiore nella provincia capoluogo regionale (19,6%) che però da sola assorbe quasi la metà della popolazione insediata nelle province occidentali che nel complesso ammonta al 43,8%, mentre più equilibrata appare la distribuzione del rimanente 56,2% della popolazione tra le province della parte orientale con in testa Catania (18,2%), seguita da Messina (14,9), Ragusa (14,6) e Siracusa (8,5).

Tabella 18. Popolazione straniera al 1° gennaio 2017

Territorio	V.A.	%
Sicilia	189.169	100
Trapani	19.115	10
Palermo	37.200	19,6
Messina	28.278	14,9
Agrigento	14.790	7,8
Caltanissetta	87.40	4,6
Enna	35.55	1,8
Catania	34.566	18,2
Ragusa	27.745	14,6
Siracusa	15.180	8,5

Al 1 gennaio del 2018 tale popolazione si è ulteriormente incrementata passando a 193.014 unità cioè al 3,8% della popolazione residente.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Tabella 19. Sicilia. Popolazione straniera al 1° gennaio 2018

EUROPA	Maschi	Femmine	Totale	%
Romania	23.146	33.832	56.978	29,52%
Albania	4.575	4.023	8.598	4,45%
Polonia	1.006	4.327	5.333	2,76%
Ucraina	407	1.793	2.200	1,14%
Germania	464	1.244	1.708	0,88%
Bulgaria	515	903	1.418	0,73%
Federazione Russa	128	1.135	1.263	0,65%
Francia	312	695	1.007	0,52%
Regno Unito	307	515	822	0,43%
Repubblica di Serbia	286	330	616	0,32%
Spagna	192	420	612	0,32%
Grecia	422	136	558	0,29%
Bielorussia	51	319	370	0,19%
Belgio	122	169	291	0,15%
Svizzera	91	173	264	0,14%
Repubblica Moldova	45	185	230	0,12%
Paesi Bassi	78	142	220	0,11%
Ungheria	41	162	203	0,11%
Malta	30	136	166	0,09%
Repubblica di Macedonia	75	87	162	0,08%
Austria	50	110	160	0,08%
Slovacchia	22	138	160	0,08%
Lituania	30	112	142	0,07%
Repubblica Ceca	19	120	139	0,07%





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Svezia	37	87	124	0,06%
Portogallo	45	78	123	0,06%
Lettonia	14	97	111	0,06%
Croazia	33	67	100	0,05%
Turchia	43	54	97	0,05%
Kosovo	44	46	90	0,05%
Bosnia-Erzegovina	21	46	67	0,03%
Montenegro	28	39	67	0,03%
Irlanda	25	38	63	0,03%
Finlandia	10	53	63	0,03%
Danimarca	20	42	62	0,03%
Estonia	3	50	53	0,03%
Slovenia	6	18	24	0,01%
Norvegia	9	14	23	0,01%
Lussemburgo	1	4	5	0,00%
Cipro	1	3	4	0,00%
Andorra	0	1	1	0,00%
Totale Europa	32.754	51.943	84.697	43,88%

AFRICA	Maschi	Femmine	Totale	%
Tunisia	13.945	6.343	20.288	10,51%
Marocco	8.705	6.350	15.055	7,80%
Nigeria	2.620	1.446	4.066	2,11%
Ghana	2.594	1.252	3.846	1,99%
Senegal	2.884	340	3.224	1,67%
Gambia	3.076	50	3.126	1,62%
Mauritius	1.156	1.436	2.592	1,34%





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Mali	1.643	24	1.667	0,86%
Costa d'Avorio	1.103	371	1.474	0,76%
Somalia	906	306	1.212	0,63%
Algeria	758	377	1.135	0,59%
Egitto	857	107	964	0,50%
Guinea	682	24	706	0,37%
Eritrea	437	211	648	0,34%
Sudan	265	40	305	0,16%
Etiopia	126	172	298	0,15%
Capo Verde	67	141	208	0,11%
Burkina Faso	156	20	176	0,09%
Guinea Bissau	140	10	150	0,08%
Togo	122	26	148	0,08%
Camerun	80	41	121	0,06%
Niger	101	8	109	0,06%
Tanzania	24	84	108	0,06%
Repubblica del Congo	58	41	99	0,05%
Madagascar	21	78	99	0,05%
Liberia	71	22	93	0,05%
Libia	64	26	90	0,05%
Congo	33	52	85	0,04%
Benin (ex Dahomey)	74	5	79	0,04%
Sierra Leone	62	6	68	0,04%
Mauritania	42	15	57	0,03%
Ciad	37	5	42	0,02%
Kenya	7	28	35	0,02%
Sud Africa	6	11	17	0,01%





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Seychelles	1	13	14	0,01%
Ruanda	4	10	14	0,01%
Guinea Equatoriale	10	4	14	0,01%
Burundi	3	9	12	0,01%
Gabon	8	3	11	0,01%
Mozambico	6	4	10	0,01%
Uganda	7	3	10	0,01%
Zambia	2	5	7	0,00%
Repubblica Centrafricana	4	1	5	0,00%
Angola	2	1	3	0,00%
Zimbabwe (ex Rhodesia)	3	0	3	0,00%
Swaziland	0	2	2	0,00%
Malawi	0	1	1	0,00%
Totale Africa	42.972	19.524	62.496	32,38%

ASIA	Maschi	Femmine	Totale	%
Sri Lanka (ex Ceylon)	7.150	6.397	13.547	7,02%
Bangladesh	6.090	2.142	8.232	4,26%
Repubblica Cinese	3.784	3.656	7.440	3,85%
Filippine	2.292	3.023	5.315	2,75%
Pakistan	2.054	133	2.187	1,13%
India	1.272	774	2.046	1,06%
Afghanistan	517	31	548	0,28%
Siria	99	70	169	0,09%
Iran	91	53	144	0,07%
Georgia	30	77	107	0,06%
Tailandia	11	91	102	0,05%





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Giappone	22	76	98	0,05%
Iraq	73	19	92	0,05%
Israele	61	7	68	0,04%
Libano	31	22	53	0,03%
Palestina	34	14	48	0,02%
Indonesia	12	35	47	0,02%
Malesia	30	8	38	0,02%
Giordania	23	11	34	0,02%
Kazakhstan	2	27	29	0,02%
Vietnam	6	18	24	0,01%
Armenia	5	17	22	0,01%
Uzbekistan	5	15	20	0,01%
Myanmar (ex Birmania)	4	16	20	0,01%
Kirghizistan	1	14	15	0,01%
Nepal	7	7	14	0,01%
Corea del Sud	3	8	11	0,01%
Azerbaigian	4	6	10	0,01%
Yemen	2	1	3	0,00%
Corea del Nord	1	1	2	0,00%
Tagikistan	0	2	2	0,00%
Singapore	0	2	2	0,00%
Mongolia	1	1	2	0,00%
Taiwan	0	1	1	0,00%
Emirati Arabi Uniti	1	0	1	0,00%
Totale Asia	23.718	16.775	40.493	20,98%





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

AMERICA	Maschi	Femmine	Totale	%
Brasile	320	835	1.155	0,60%
Stati Uniti d'America	297	352	649	0,34%
Colombia	165	436	601	0,31%
Cuba	118	442	560	0,29%
Venezuela	165	289	454	0,24%
Repubblica Dominicana	86	289	375	0,19%
Ecuador	125	244	369	0,19%
Argentina	108	169	277	0,14%
Perù	57	153	210	0,11%
Messico	22	127	149	0,08%
Canada	33	48	81	0,04%
Bolivia	11	29	40	0,02%
Honduras	4	35	39	0,02%
Cile	14	23	37	0,02%
Guatemala	2	25	27	0,01%
El Salvador	10	17	27	0,01%
Uruguay	10	12	22	0,01%
Panama	7	10	17	0,01%
Paraguay	3	14	17	0,01%
Nicaragua	2	11	13	0,01%
Costa Rica	6	7	13	0,01%
Dominica	3	7	10	0,01%
Haiti	2	3	5	0,00%
Giamaica	0	4	4	0,00%
Saint Lucia	1	1	2	0,00%
Guyana	1	0	1	0,00%





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Bahamas	0	1	1	0,00%
Totale America	1.572	3.583	5.155	2,67%
OCEANIA	Maschi	Femmine	Totale	%
Australia	62	73	135	0,07%
Nuova Zelanda	2	1	3	0,00%
Papua Nuova Guinea	2	0	2	0,00%
Figi	0	1	1	0,00%
Totale Oceania	66	75	141	0,07%
APOLIDI (*)	Maschi	Femmine	Totale	%
Apolidi	17	15	32	0,02%

(*) un apolide è una persona che non gode del diritto di cittadinanza di alcuno stato.

Anche per il contesto siciliano è possibile osservare come la popolazione più numerosa, in termini assoluti, sia quella di nazionalità europea, sebbene cambi la composizione percentuale in relazione alle diverse nazionalità residenti, e in questo caso la comunità africana sia sensibilmente più consistente che su base nazionale.

Tabella 20. Sicilia Popolazione straniera residente al 1 gennaio 2018 per Continente

Continente	Maschi	Femmine	Totale	%
Europa	32.754	51.943	84.697	43,88
Africa	42.972	19.524	62.496	32,38
Asia	23.718	16.775	40.493	20,98
America	1.572	3.583	5.155	2,67
Oceania	66	75	141	0,07
Apolidi	17	15	32	0,02
Totale	101.099	91.915	193.014	100

E' da osservare inoltre come le prime 10 nazionalità più numerose costituiscano il 75% dell'intera comunità di stranieri residenti, tra cui spicca, non diversamente che su base italiana, al primo posto la comunità di rumeni, ma nel complesso, come evidenziato, muta la





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

composizione percentuale delle diverse comunità nazionali tra cui è possibile individuare ai primi posti quella tunisina, marocchina e srilankese.

Tabella 21. Sicilia Popolazione straniera residente al 1 gennaio 2018 (prime 10 nazioni)

Nazione	Maschi	Femmine	Totale	%
Romania	23.146	33.832	56.978	29,52
Tunisia	13.945	6.343	20.288	10,51
Marocco	8.705	6.350	15.055	7,80
Sri Lanka	7.150	6.397	13.547	7,02
Albania	4.575	4.023	8.598	4,45
Bangladesh	6.090	2.142	8.232	4,26
Cina	3.784	3.656	7.440	3,85
Polonia	1.006	4.327	5.333	2,76
Filippine	2.292	3.023	5.315	2,75
Nigeria	2.620	1.446	4.066	2,11
Totale	73.313	71.539	144.852	75,03
Totale altri Paesi	27.786	20.376	48.162	24,97
Totale Sicilia	101.99	91.915	193.014	100

A Messina nello stesso periodo (1 gennaio 2018) il numero di stranieri ha parimenti subito un lieve incremento passando da 28.278 a 28.681 unità cioè il 4,5% della popolazione residente.

Tabella 22. Messina. Popolazione straniera al 1° gennaio 2018

EUROPA	Maschi	Femmine	Totale	%
Romania	2.811	4.673	7.484	26,09%
Albania	795	699	1.494	5,21%
Polonia	225	1.034	1.259	4,39%
Ucraina	133	460	593	2,07%
Grecia	335	63	398	1,39%
Germania	101	283	384	1,34%
Federazione Russa	20	284	304	1,06%
Bielorussia	20	160	180	0,63%





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Francia	47	106	153	0,53%
Regno Unito	50	89	139	0,48%
Repubblica di Serbia	65	67	132	0,46%
Bulgaria	32	75	107	0,37%
Svizzera	29	55	84	0,29%
Spagna	31	49	80	0,28%
Repubblica di Macedonia	31	27	58	0,20%
Repubblica Moldova	14	38	52	0,18%
Svezia	15	32	47	0,16%
Slovacchia	4	39	43	0,15%
Repubblica Ceca	7	32	39	0,14%
Austria	9	29	38	0,13%
Paesi Bassi	8	30	38	0,13%
Ungheria	8	28	36	0,13%
Belgio	11	17	28	0,10%
Montenegro	9	16	25	0,09%
Croazia	8	16	24	0,08%
Danimarca	7	17	24	0,08%
Finlandia	5	18	23	0,08%
Lituania	3	15	18	0,06%
Portogallo	10	8	18	0,06%
Irlanda	7	9	16	0,06%
Lettonia	3	10	13	0,05%
Malta	3	10	13	0,05%
Estonia	0	7	7	0,02%
Slovenia	2	5	7	0,02%
Turchia	6	1	7	0,02%





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Norvegia	1	5	6	0,02%
Kosovo	5	1	6	0,02%
Bosnia-Erzegovina	1	3	4	0,01%
Totale Europa	4.871	8.510	13.381	46,65%
ASIA	Maschi	Femmine	Totale	%
Sri Lanka (ex Ceylon)	2.381	2.067	4.448	15,51%
Filippine	1.168	1.342	2.510	8,75%
Repubblica Popolare Cinese	450	450	900	3,14%
India	387	358	745	2,60%
Bangladesh	349	63	412	1,44%
Pakistan	54	3	57	0,20%
Israele	36	2	38	0,13%
Repubblica Islamica dell'Iran	21	11	32	0,11%
Siria	9	13	22	0,08%
Indonesia	3	11	14	0,05%
Tailandia	4	10	14	0,05%
Giordania	11	1	12	0,04%
Libano	9	3	12	0,04%
Giappone	1	9	10	0,03%
Georgia	2	8	10	0,03%
Uzbekistan	1	6	7	0,02%
Iraq	5	1	6	0,02%
Afghanistan	3	2	5	0,02%
Palestina	5	0	5	0,02%
Myanmar (ex Birmania)	1	3	4	0,01%
Armenia	1	3	4	0,01%
Kirghizistan	1	3	4	0,01%





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Nepal	0	3	3	0,01%
Malesia	1	1	2	0,01%
Singapore	0	1	1	0,00%
Corea del Nord	0	1	1	0,00%
Mongolia	0	1	1	0,00%
Vietnam	0	1	1	0,00%
Totale Asia	4.903	4.377	9.280	32,36%

AFRICA	Maschi	Femmine	Totale	%
Marocco	1.987	1.377	3.364	11,73%
Tunisia	471	292	763	2,66%
Senegal	234	30	264	0,92%
Nigeria	127	137	264	0,92%
Gambia	99	3	102	0,36%
Egitto	66	9	75	0,26%
Mali	47	0	47	0,16%
Algeria	31	16	47	0,16%
Costa d'Avorio	36	8	44	0,15%
Mauritius	15	25	40	0,14%
Etiopia	9	22	31	0,11%
Ghana	26	3	29	0,10%
Guinea	22	5	27	0,09%
Somalia	18	6	24	0,08%
Repubblica del Congo	13	9	22	0,08%
Libia	16	6	22	0,08%
Camerun	10	10	20	0,07%
Eritrea	7	7	14	0,05%





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Sudan	8	2	10	0,03%
Mauritania	4	4	8	0,03%
Tanzania	3	4	7	0,02%
Burkina Faso (ex Alto Volta)	5	0	5	0,02%
Burundi	1	4	5	0,02%
Benin (ex Dahomey)	5	0	5	0,02%
Congo	0	4	4	0,01%
Kenya	1	3	4	0,01%
Sud Africa	2	2	4	0,01%
Sierra Leone	2	1	3	0,01%
Ruanda	2	1	3	0,01%
Niger	2	1	3	0,01%
Capo Verde	1	2	3	0,01%
Guinea Bissau	3	0	3	0,01%
Mozambico	1	1	2	0,01%
Madagascar	1	1	2	0,01%
Uganda	2	0	2	0,01%
Guinea Equatoriale	1	0	1	0,00%
Liberia	1	0	1	0,00%
Seychelles	0	1	1	0,00%
Togo	1	0	1	0,00%
Zimbabwe (ex Rhodesia)	1	0	1	0,00%
Totale Africa	3.281	1.996	5.277	18,40%
AMERICA	Maschi	Femmine	Totale	%
Brasile	39	93	132	0,46%
Cuba	19	95	114	0,40%
Stati Uniti d'America	50	54	104	0,36%





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Colombia	24	46	70	0,24%
Venezuela	27	39	66	0,23%
Argentina	12	19	31	0,11%
Repubblica Dominicana	7	23	30	0,10%
Perù	4	23	27	0,09%
Canada	7	12	19	0,07%
Honduras	0	18	18	0,06%
Messico	6	11	17	0,06%
Ecuador	2	10	12	0,04%
Panama	1	5	6	0,02%
Bolivia	1	5	6	0,02%
Guatemala	0	4	4	0,01%
Cile	1	3	4	0,01%
Uruguay	2	1	3	0,01%
Paraguay	0	2	2	0,01%
Haiti	1	1	2	0,01%
Giamaica	0	1	1	0,00%
El Salvador	0	1	1	0,00%
Costa Rica	1	0	1	0,00%
Dominica	0	1	1	0,00%
Nicaragua	0	1	1	0,00%
Totale America	204	468	672	2,34%
OCEANIA	Maschi	Femmine	Totale	%
Australia	33	30	63	0,22%
Papua Nuova Guinea	2	0	2	0,01%
Nuova Zelanda	1	0	1	0,00%
Totale Oceania	36	30	66	0,23%





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

APOLIDI (*)	Maschi	Femmine	Totale	%
Apolidi	4	1	5	0,02%

Si tratta di una popolazione che si è distribuita in maniera diversa che su base nazionale e regionale, prevalendo in questo caso la comunità di origini asiatiche che ammonta al 32%.

Tabella 23. Messina Popolazione straniera residente al 1 gennaio 2018

Continente	Maschi	Femmine	Totale	%
Europa	4.871	8.510	13.381	46,65
Africa	3.281	1.966	5.277	18,40
Asia	4.903	4.377	9.280	32,36
America	204	468	672	2,34
Oceania	36	30	66	0,23
Apolidi	4	1	5	0,02
Totale	13.299	15.352	28.681	100

Come si vede, rimane confermata sia la tendenza alla concentrazione (le prime 10 nazionalità più numerose ammontano al 82,15%), sia la diversa rilevanza delle singole comunità che, se è possibile leggere come il risultato di una tradizione d'insediamento, è pure possibile considerare in funzione delle caratteristiche sociali ed economiche del contesto. Sebbene, e in breve, senza entrare qui nel merito della questione economica in maniera approfondita, occorre qui evidenziare come l'andamento certamente non positivo dell'economia a Messina trovi un corrispettivo nel movimento anagrafico della popolazione residente che tra il 2002 e il 1 gennaio del 2018 tende a ridursi incidendo il saldo migratorio in una proporzione maggiore rispetto alla differenza tra nascite e decessi. Alla diminuzione degli abitanti e alle trasformazioni intervenute nella composizione della popolazione attiva in condizione professionale e, più in generale, degli attivi sulla popolazione residente, determinatisi soprattutto in funzione dell'andamento negativo del settore secondario e del peso prevalente del comparto pubblico nel settore terziario, soprattutto nel comune capoluogo, occorre aggiungere la sostituzione, specialmente in alcune attività (commercio al dettaglio, servizi di pulizia, assistenza agli anziani), di forza lavoro locale





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

da parte di lavoratori stranieri (specialmente extracomunitari) il cui numero di residenti se ammontava al 1 gennaio del 2011 a 24.000 unità (di cui 9.713 nel comune capoluogo), adesso ammonta ad oltre 28.000 presenze. Chiaro è dunque che la presenza straniera a Messina rafforzata pure in una condizione di debolezza della sua economia, è il prodotto di un processo più ampio di mobilità della forza lavoro su scala internazionale, determinato da diversi fattori, oltre che dalla propensione della popolazione che risiede nei paesi occidentali, nella maggior parte alfabetizzata e con titoli di studio superiore, a considerare alcune attività non più remunerative in termini di reddito e di status.

Tabella 24. Messina Popolazione straniera residente al 1 gennaio 2018 (prime 10 nazioni)

Nazione	Maschi	Femmine	Totale	%
Romania	2.811	4.673	7.484	26,09
Sri Lanka	2.381	2.067	4.448	15,51
Marocco	1.987	1.377	3.364	11,73
Filippine	1.168	1.342	2.510	8,75
Albania	795	699	1.494	5,21
Polonia	225	1.034	1.259	4,39
Cina	450	450	900	3,14
Tunisia	471	292	763	2,66
India	387	358	745	2,60
Ucraina	133	460	593	2,07
Totale	10.808	12.752	23.560	82,15
Totale altri Paesi	2.491	2.600	5.121	17,85
Totale Messina	13.299	15.352	28.681	100

I dati esposti sulla popolazione straniera residente per il contesto messinese trovano una effettiva corrispondenza con quelli che è possibile leggere nei risultati raggiunti attraverso la specifica attività di indagine svolta sul campo con la realizzazione di 200 interviste ad un campione di 100 tra ragazze e ragazzi di origine straniera, studenti di scuole secondarie di secondo grado del Comune di Messina e 100 tra donne e uomini adulti residenti a Messina, la cui finalità, condivisa dal gruppo di lavoro, attiene allo scopo di avere una base di dati qualitativi statisticamente sufficiente ad attestare l'esito dei processi di integrazione multiculturale in un determinato





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

ambito territoriale ed ai quali si rinvia per una analisi dettagliata, sebbene a me pare sia qui da evidenziare, con tutte le cautele del caso, visto il numero delle interviste effettuate, attraverso cui pure è stato possibile svolgere una analisi approfondita ai diversi piani considerati (lavoro, salute, istruzione), come, da essi si ricavi la sensazione che, al lato delle politiche di integrazione, molte siano ancora le azioni da intraprendere, mentre le singole previsioni di legge, e le dichiarazioni di principio, sembra non trovino effettivamente ancora completa attuazione, lasciando soprattutto in capo ai privati e alle diverse associazioni del volontariato la responsabilità degli interventi. In buona sostanza, certo è che l'Italia, e in particolare la nostra regione, attraversa una fase molto delicata, si è passati ormai da diversi anni dall'epoca delle migrazioni per lavoro e, poi, per famiglia, a quella caratterizzata da nuovi flussi sempre più motivati dalla richiesta di asilo politico e ricerca di protezione internazionale. Solo a titolo esemplificativo nel 1992 sono stati rilasciati 648.935 permessi di soggiorno, nel 2007 il loro numero ammontava a 2.414.972, di questi ultimi 1.463.058 erano richiesti per lavoro, 763.744 per famiglia; sempre nel 1992 le richieste per asilo politico e motivi umanitari erano 10.373, nel 2007 ammontavano a 29.526 e nel 2017 a 77.927. Ancora, durante il 2016 sono stati rilasciati 226.934 nuovi permessi, il 5% in meno rispetto all'anno precedente. Il calo ha di nuovo riguardato soprattutto le migrazioni per lavoro diminuite del 41%. Quanto poi agli strumenti, a me pare che tale vera e propria emergenza umanitaria non possa essere garantita attraverso il complesso sistema dei Centri di identificazione e di espulsione che più o meno si articolano attraverso la rete dei Centri di soccorso e di prima accoglienza (Cpsa), i Centri di Accoglienza (Cda) e i Centri di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati (Cara). Sotto questo profilo mi limito a far mie le riserve manifestate dalla Caritas, secondo cui “anche accettando (con molte riserve) che la detenzione amministrativa non sia in sé illegittima, le norme che la regolano appaiono comunque illegittime, in quanto non rispettano le garanzie dei diritti costituzionali e non superano i test di ragionevolezza”. Peraltro, come molti notano, l'aumento dei termini di trattenimento (fino a 18 mesi) non ha migliorato l'efficacia dell'istituto, ma sembra aver anzi causato una riduzione, piuttosto che un aumento, del numero di soggetti





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

rimpatriati. Una riforma del complesso delle norme e degli istituti che regolano la materia mi pare sia urgente e vada concordata, oltre che con gli altri paesi europei, con quelli da cui originano le partenze. Di certo va riconosciuto il merito degli operatori delle istituzioni pubbliche e degli enti no-profit che a vario titolo sono in prima linea nei centri di accoglienza, ma non può essere sottaciuta l'esiguità delle risorse economiche, degli uomini e dei mezzi, che attualmente è impegnata in essi dallo Stato. Sicuramente occorre destinare più fondi per il rafforzamento delle politiche di integrazione degli stranieri e per la valorizzazione del rimpatrio assistito. Occorre pure, vista l'avversa congiuntura economica internazionale ma anche la crisi politica che attualmente attraversano alcuni dei paesi del nord-Africa, dai quali oggi in definitiva provengono la maggior parte degli sbarchi sulle coste italiane, che la legislazione nel suo complesso impedisca nell'opinione pubblica italiana ed europea chiusure e involuzioni su base razziale, giacché i processi di mobilità del lavoro sono e saranno sempre più processi inarrestabili, mentre la possibilità di garantire asilo a chi è in fuga dal proprio paese per motivi politici o discriminazioni su base etnica e/o razziale deve essere sempre e in ogni modo garantita ai richiedenti.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

3. FENOMENI MIGRATORI, DIRITTO ALL'ISTRUZIONE E SISTEMA EDUCATIVO NAZIONALE

VALENTINA PRUDENTE

3.1 DIRITTI SOCIALI DEI "NON CITTADINI" E SISTEMA NAZIONALE DI ISTRUZIONE ED EDUCAZIONE

Il riconoscimento normativo di diritti sociali a coloro che non rivestono lo *status* di cittadino non ha avuto una evoluzione scontata. E' stato cronologicamente influenzato, infatti, sia dall'entità (limitata prima, progressiva poi) dei fenomeni di ingresso nel territorio dello Stato; sia dalla circostanza che questa categoria di diritti presuppone una prestazione da parte delle amministrazioni pubbliche, con inevitabili costi; sia dalle lente trasformazioni del nostro ordinamento proprio nel campo del diritto dell'immigrazione. Se da un lato si è assistito, grazie anche alla forza conformativa della Costituzione e dei valori in essa contenuti, a fatti di espansione; dall'altro in relazione al momento storico attraversato e al contesto socio-economico di riferimento si sono registrate tendenze restrittive nel riconoscimento dei diritti sociali ai non cittadini. E' accaduto cioè che si sia collegato il riconoscimento (o meno) di tali diritti al possesso (o meno) di un determinato *status*, oppure al possesso di quello *status* per un certo tempo. Tralasciando di affrontare per il momento la questione problematica se i diritti sociali siano anche diritti fondamentali ed in che misura, diamo per ammesso che una certa parte di diritti sociali siano, qualitativamente e quantitativamente, da qualificare anche come fondamentali. Tra questi troviamo sicuramente il diritto all'istruzione, che la Costituzione rivolge in modo esplicito a tutti (la scuola è aperta a tutti) ed quegli ulteriori diritti con questo correlati che ne garantiscono l'effettività, come il diritto allo studio. Per poter tracciare un quadro sufficientemente esauriente in merito al riconoscimento normativo di tale diritto anche ai non cittadini è bene soffermarsi brevemente sul suo contenuto e sull'organizzazione del sistema nazionale che lo attua e lo garantisce, erogando le relative prestazioni e riconoscendo agevolazioni e benefici.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

3.2 IL DIRITTO-DOVERE ALL'ISTRUZIONE. L'ORDITO COSTITUZIONALE. LE NORME INTERNAZIONALI. BREVE RASSEGNA

Istruzione e formazione sono fattori essenziali per una società, come quella italiana, che voglia qualificarsi come “libera e democratica”. E ‘unanimemente riconosciuto che l’istruzione sia innanzitutto un diritto, anche perché è rivolta a realizzare il conseguimento dell’eguaglianza sostanziale tra gli appartenenti alla società, rimuovendo i principali fattori che sono di ostacolo al raggiungimento del pieno sviluppo della persona umana ovvero l’ignoranza e l’analfabetismo. L’art. 34 Cost., al III comma, espressamente afferma il diritto di chiunque sia capace e meritevole di raggiungere i gradi più alti degli studi ed affida alla Repubblica, nel comma successivo, il compito di rendere effettivo quel diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altri possibili benefici. V’è da aggiungere, però, come autorevolmente ritenuto, che l’istruzione è anche un dovere che trova la sua ragion d’essere in primo luogo nella prescrizione di cui all’art. 2 Cost., laddove attribuisce alla Repubblica la legittimazione a richiedere l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

La ricostruzione delle questioni giuridiche che riguardano l’istruzione in termini di doverosità (oltre che di diritto) consente di valorizzare la centralità dell’individuo all’interno del sistema di riferimento alla luce del principio solidaristico. L’idea di una base di doverosità dell’istruzione – che fa da contrappeso, ma anche da complemento all’idea dell’istruzione vista in termini di diritto - sembra rafforzata dalla disposizione di cui al II comma dell’art. 4 Cost., che così recita: “Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”.

Continuando nella ricognizione delle disposizioni costituzionali che fondano il diritto-dovere all’istruzione, si può affermare che se, in via generale, i tratti fondanti del diritto-dovere all’istruzione e alla formazione si rinvencono negli artt. 2, 3 e 4 Cost., il sistema di valori che vi ruota intorno prende corpo nell’art. 34 che così letteralmente dispone:

- “La scuola è aperta a tutti.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

- “L’istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita.
- “I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.
- “La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso”.

Come può risultare da una mera lettura della norma, anche l’art. 34 Cost., sembra richiamare il carattere della doverosità (“l’istruzione inferiore è obbligatoria”), così come l’art. 30 Cost., che tratteggiando il disegno costituzionale sulle relazioni genitori-figli, determina in termini di dovere, prima ancora che di diritto (“è dovere e diritto dei genitori”), il mantenimento, l’istruzione e l’educazione dei figli, anche se nati fuori dal matrimonio. Mentre, con riferimento all’art. 33 Cost., si può sinteticamente osservare che esso per un verso proclama il diritto alla libertà dell’arte e della scienza e conseguentemente del loro insegnamento, e poi, per altro verso affida alla Repubblica il compito di dettare norme generali sull’istruzione e di istituire scuole statali per tutti gli ordini e i gradi, il che comporta come conseguenza il dovere in capo alla Repubblica di organizzare un sistema adeguato di istruzione. Vale la pena di rammentare sin d’ora che la competenza a dettare norme generali sull’istruzione sarà assegnato dall’art. 117 Cost., allo Stato, all’interno della potestà legislativa esclusiva a questo attribuita.

La narrazione sui temi legati al diritto-dovere all’istruzione sarebbe incompleta se non si volgesse uno sguardo ai Trattati ed alle Convenzioni internazionali, che ne delineano i contorni e la sostengono.

In primo luogo bisogna ricordare la “Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948” che all’art. 1 stabilisce: “Tutti gli esseri umani nascono liberi ed uguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e coscienza e debbono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza”. E poi, all’art. 26, pone le basi della ricostruzione del diritto all’istruzione come diritto fondamentale:





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

“1. Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito.

“2. L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana e al rafforzamento del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia tra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle nazioni Unite per il mantenimento della pace.

“3. I genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli”.

E 'significativo, ai fini della ricostruzione dell'istruzione come “dovere” che anche la Dichiarazione Universale richiami l'obbligatorietà dell'istruzione elementare.

Va, poi, ricordato il “Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali”, adottato dall'Assemblea Generale dell'ONU il 16 dicembre 1966, che all'art. 13 stabilisce:

“1. Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo all'istruzione. Essi convengono sul fatto che l'istruzione deve mirare al pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità e rafforzare il rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali. Essi convengono inoltre che l'istruzione deve porre tutti gli individui in grado di partecipare in modo effettivo alla vita di una società libera, deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le nazioni e tutti i gruppi razziali, etnici o religiosi ed incoraggiare lo sviluppo delle attività delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace.

“2. Gli Stati parti del presente patto, al fine di assicurare la piena attuazione di questo diritto, riconoscono che:

- a. L'istruzione primaria deve essere obbligatoria e accessibile gratuitamente a tutti;





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

- b. L'istruzione secondaria nelle sue diverse forme, inclusa l'istruzione secondaria tecnica e professionale, deve essere resa generale ed accessibile a tutti con ogni mezzo a ciò idoneo, ed in particolare mediante l'instaurazione progressiva dell'istruzione gratuita;
- c. L'istruzione superiore deve essere resa accessibile a tutti su un piano d'uguaglianza, in base alle attitudini di ciascuno, con ogni mezzo a ciò idoneo, ed in particolare mediante l'instaurazione progressiva dell'istruzione gratuita;
- d. L'istruzione di base deve essere incoraggiata o intensificata nella misura del possibile, a beneficio degli individui che non hanno ricevuto istruzione primaria o non ne hanno completato il corso;
- e. Deve perseguirsi attivamente lo sviluppo di un sistema di scuole di ogni grado, stabilirsi un adeguato sistema di borse di studio e assicurarsi un continuo miglioramento delle condizioni materiali del personale insegnante.

“3. Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a rispettare le libertà dei genitori e, ove del caso, dei tutori legali, di scegliere per i figli scuole diverse da quelle istituite dalle autorità pubbliche, purché conformi ai requisiti fondamentali che possono essere prescritti o approvati dallo Stato in materia di istruzione e di curare l'educazione religiosa e morale dei figli in conformità alle proprie convinzioni.

“4. Nessuna disposizione di questo articolo potrà essere interpretata nel senso di recare pregiudizio alla libertà degli individui e degli enti di fondare e dirigere istituti d'istruzione, purché i principi enunciati nel 1° paragrafo di questo articolo vengano rispettati e l'istruzione impartita in tali istituti sia conforme ai requisiti fondamentali che possono essere prescritti dallo Stato”.

Restando in tema di diritto all'istruzione è necessario fare riferimento alla Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 20 novembre 1959, che al settimo punto chiarisce: “Il fanciullo ha diritto ad un'educazione che, almeno a livello elementare, deve essere gratuita e obbligatoria. Egli ha diritto a godere di un'educazione che





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

contribuisca alla sua cultura generale e gli consenta, in una situazione di uguaglianza di possibilità, di sviluppare le sue facoltà, il suo giudizio personale e il suo senso di responsabilità morale e sociale, e di divenire un membro utile alla società. Il superiore interesse del fanciullo deve essere la guida di coloro che hanno la responsabilità della sua educazione e del suo orientamento; tale responsabilità incombe in primo luogo sui propri genitori. Il fanciullo deve avere tutte le possibilità di dedicarsi ai giochi e ad attività ricreative che debbono essere orientate a fini educativi; la società e i poteri pubblici devono fare ogni sforzo per favorire la realizzazione di tale diritto”.

In materia si veda anche la Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 20 novembre 1989, che in vari articoli si sofferma sull'educazione e l'istruzione dei bambini. All'art. 18, comma 3, ad esempio statuisce: “Gli Stati parti adottano ogni appropriato provvedimento per garantire ai fanciulli i cui genitori lavorano, il diritto di beneficiare dei servizi e degli istituti di assistenza all'infanzia, per i quali essi abbiano i requisiti necessari” o anche all'art. 28, che richiama in parte il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali:

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

- a. Rendono l'insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti;
- b. Incoraggiano l'organizzazione di varie forme di insegnamento secondario sia generale sia professionale che saranno aperte e accessibili a ogni fanciullo e adottano misure adeguate come la gratuità dell'insegnamento e l'offerta di una sovvenzione finanziaria in caso di necessità;
- c. Garantiscono a tutti l'accesso all'insegnamento superiore con ogni mezzo appropriato, in funzione delle capacità di ognuno;





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

- d. Fanno in modo che l'informazione e l'orientamento scolastico e professionale siano aperti e accessibili a ogni fanciullo;
- e. Adottano misure per promuovere la regolarità della frequenza scolastica e la diminuzione del tasso di abbandono della scuola.

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

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

L'art. 29, poi, specifica:

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

- a. Favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo, nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e psichiche, in tutta la loro potenzialità;
- b. Sviluppare nel fanciullo il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dei principi consacrati nella carta delle Nazioni Unite;
- c. Sviluppare nel fanciullo il rispetto dei suoi genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del Paese nel quale vive, del Paese di cui può essere originario e delle civiltà diverse dalla sua;
- d. Preparare il fanciullo ad assumere le responsabilità della vita in una società libera, in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di uguaglianza tra i sessi e di amicizia tra tutti i popoli e i gruppi etnici, nazionali e religiosi delle persone di origine autoctona;
- e. Sviluppare nel fanciullo il rispetto dell'ambiente naturale.

“2. Nessuna disposizione del presente articolo o dell'art. 28 sarà interpretata in maniera tale da nuocere alla libertà delle persone fisiche o morali di creare e dirigere istituzioni didattiche, a





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

condizione che i principi enunciati al paragrafo 1 del presente articolo siano rispettati e che l'educazione impartita in tali istituzioni sia conforme alle norme minime prescritte dallo Stato". Ed, infine, si ritiene utile ricordare l'art. 30 laddove stabilisce che: "Negli Stati in cui esistono minoranze etniche, religiose o linguistiche oppure persone di origine autoctona, un fanciullo autoctono o che appartiene a una di tali minoranze non può essere privato del diritto di avere una propria vita culturale, di professare o di praticare la propria religione o di far uso della propria lingua assieme agli altri membri del suo gruppo".

Nel campo del diritto all'istruzione sembra opportuno il richiamo alla Convenzione di Ginevra relativa allo *status* di rifugiato, adottata il 28 luglio 1951 dalla Conferenza di Plenipotenziari sullo *status* dei rifugiati e degli apolidi, convocata dall'ONU, che all'art. 22 stabilisce:

"1. Gli Stati contraenti accorderanno ai rifugiati, per quanto riguarda l'istruzione elementare, lo stesso trattamento accordato ai cittadini.

"2. Gli Stati contraenti accorderanno ai rifugiati il trattamento più favorevole possibile e, comunque, non meno favorevole di quello accordato nelle stesse circostanze agli stranieri in generale, riguardo all'ammissione agli studi, alla convalida di certificati di studio, di diplomi e studi universitari conseguiti all'estero, all'esenzione delle tasse e alla concessione di borse di studio". Come risulta da una rapida scorsa alle norme sopra riportate, i rifugiati vanno equiparati ai cittadini quanto all'istruzione elementare e agli stranieri in generale con riferimento alla convalida dei certificati e diplomi conseguiti all'estero e quanto al diritto allo studio in generale. L'Assemblea generale dell'ONU ha anche approvato, il 18 dicembre 1990, una Convenzione Internazionale sulla Protezione dei Diritti di tutti i Lavoratori Immigrati e i Membri delle Rispettive Famiglie, che all'art. 30 prevede: "Ciascun minore, figlio di immigrati, ha diritto fondamentale di accedere all'istruzione a parità di trattamento con i cittadini del Paese ospitante. L'accesso a istituzioni educative prescolari o scuole non può essere rifiutato o limitato per ragioni di irregolarità del soggiorno o del permesso di lavoro del genitore o per ragioni di irregolarità della presenza del minore nello Stato".





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Si aggiunga che anche l'art. 2 del primo protocollo addizionale alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (approvata e resa esecutiva con l. 4 agosto 1955, n. 848) statuisce che: “Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno”.

Può agevolmente notarsi che il diritto internazionale offre un ampio ventaglio di disposizioni volte a fondare il diritto fondamentale all'istruzione e alla formazione sia dei minori, sia degli adulti, anche scollegato in certi casi, dalla regolarità dell'ingresso e del soggiorno nel territorio dello Stato. Per completezza è giusto un cenno all'art. 14 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, adottata a Nizza il 7 dicembre 2000, che stabilisce: “Ogni individuo ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua.

“Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria.

“La libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio”. Questa disposizione è riprodotta dall'art. II-74 del Trattato che ha adottato la Costituzione Europea, firmato a Bruxelles il 29 ottobre 2004 ed è stata ripresa dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007.

Da questi sintetici richiami emerge che le previsioni dei trattati e delle convenzioni internazionali ed europee si concentrano sostanzialmente sulla prospettiva del diritto all'istruzione, ma ciò non toglie importanza alla dimensione della doverosità di cui si è parlato, e ciò soprattutto alla luce delle disposizioni costituzionali che sono state richiamate e che disegnano un sistema in cui diritto e dovere all'istruzione e formazione si intrecciano e si compendiano vicendevolmente.

Dalla disamina della trama costituzionale viene fuori chela componente della doverosità si esprime, perciò, nel dovere per lo Stato di organizzare un'offerta pubblica di istruzione, nel dovere per lo studente di studiare e frequentare la scuola, nel dovere delle famiglie di educare ed istruire i figli, ma anche nel dovere delle scuole private (c.d. scuole paritarie) di rispettare livelli





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

e *standard* predefiniti per garantire il risultato formativo consistente nel raggiungimento del pieno sviluppo della persona umana.

3.3 IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Il diritto-dovere all'istruzione si realizza in Italia attraverso un sistema articolato e complesso, sia dal punto di vista organizzativo-istituzionale, che da punto di vista ordinamentale, che è la risultante di stratificazioni storiche, ma anche di riforme conseguite alle progressive affermazioni del pluralismo sociale, che hanno caratterizzato il periodo successivo all'entrata in vigore della Costituzione, ed in generale alle trasformazioni sociali affrontate dal '48 ad oggi. Per poter comprendere il funzionamento del sistema è necessario volgere uno sguardo al modo in cui è suddivisa la potestà legislativa tra Stato e Regioni, per identificare i compiti regolatori di ciascuno dei soggetti chiamati dalla Costituzione a svolgere tale ruolo. Ed invero una volta che si è tratteggiato lo sfondo all'interno del quale prendono corpo i temi legati all'istruzione ed alla formazione, devono essere individuate le modalità scelte dall'ordinamento per provvedere all'adempimento del dovere di istruzione e formazione ed identificati i compiti assegnati ai differenti soggetti coinvolti nella composizione del sistema complesso e stratificato, per poi andare a verificare quale attenzione il legislatore abbia riservato ai contesti multiculturali e quale sia lo spazio per le attività di qualificazione della scuola in tali contesti.

3.3.1 LA POTESTÀ LEGISLATIVA IN MATERIA DI "ISTRUZIONE" TRA STATO E REGIONI

Va preliminarmente evidenziato che la riforma costituzionale del Titolo V, approvata con L.C. 18 ottobre 2001, n. 3, ha redistribuito le competenze legislative in materia tra lo Stato e le Regioni. Come si è visto lo Stato ha il compito di dettare "norme generali sull'istruzione", ai sensi dell'art. 33 Cost. Tale potestà legislativa statale è da considerarsi esclusiva, come previsto dall'art. 117 Cost., II comma, lett. n). Le Regioni, però, non sono escluse dalla definizione della disciplina del sistema di istruzione, poiché hanno competenze legislative concorrenti, ai sensi





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

dell'art. 117, III comma, Cost. in materia di “istruzione” (pur fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche). Le Regioni, inoltre, posseggono potestà legislativa residuale in materia di “istruzione e formazione professionale”, come si desume dalla lettura dell'art. 117, III comma, Cost., che così statuisce: “Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a (...) istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale”.

La disposizione, quindi, sottrae la materia “istruzione e formazione professionale” alla potestà legislativa concorrente, per affidarla evidentemente alla potestà regionale residuale. E' interessante notare che si tratta dell'unico caso di materia devoluta alla potestà legislativa residuale delle Regioni che venga espressamente identificata, sicché ben può ritenersi che essa debba essere considerata materia “riservata” alle Regioni, come peraltro sembra essere confermato sia dalla Corte Costituzionale², che dallo stesso legislatore³.

Delineato il campo di esame, resta da chiarire quale sia il significato da attribuire all'espressione generale e onnicomprensiva di “norme generali sull'istruzione”, che identifica il campo materiale di competenza esclusiva statale. Sul punto bisogna convenire che essa non si riferisce soltanto alla disciplina dell'istruzione pubblica, perché l'istruzione in quanto tale costituisce una utilità riferibile all'intera società, di conseguenza la Costituzione nel prevedere la esistenza di “norme generali sull'istruzione” “fa riferimento non solo all'istruzione pubblica, ma a tutti i fenomeni di istruzione (sia pubblici che privati).

Il problema di definire in modo esaustivo e coerente il significato della locuzione “norme generali sull'istruzione” è evidentemente reso più difficile per il fatto che la materia “istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale” è devoluta, come già detto, alla potestà legislativa concorrente.

² Corte Cost., 28 gennaio 2005, n. 50.

³ Si veda l'art. 15 del d.lgs. 17 ottobre 2005, n. 226 nella parte in cui prevede: “nell'esercizio delle loro competenze legislative esclusive in materia di istruzione e formazione professionale e nella organizzazione del relativo servizio le Regioni assicurano i livelli essenziali delle prestazioni definiti nel presente Capo”.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Tale tipo di potestà legislativa si distribuisce in relazione alla competenza dei due livelli chiamati a intervenire: il livello statale ha il compito di determinare i principi fondamentali in materia, mentre il livello regionale quello di dettarne le regole. Il che significa che bisognerà distinguere tra ciò che va ricompreso nelle “norme generali sull’istruzione” e ciò che va inserito all’interno del concetto di “principi fondamentali della materia”, posto che entrambi gli ambiti sono stati attribuiti alla potestà legislativa statale.

La Corte Costituzionale affrontando la questione⁴ ha precisato che “le norme generali sull’istruzione” sono quelle “sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell’ambito propriamente regionale”, mentre “i principi fondamentali” anche se sono “sorretti da esigenze unitarie non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose”. La definizione valorizza l’aspetto della a-territorialità delle norme generali sull’istruzione (applicabili indistintamente, al di là dell’ambito regionale), che però non è l’unico a caratterizzare “le norme generali sull’istruzione”. E’ probabilmente utile dare evidenza anche al concetto di “generalità” delle norme (generali, appunto), poiché è questo concetto di “generalità” che sembra richiamare la garanzia di eguaglianza che deve essere assicurata all’interno del sistema educativo complessivo. Sotto questo profilo la dottrina più autorevole ritiene che rientrino nell’ambito definito dall’art. 117, III comma, lett. n) quelle norme che servono ad identificare la parte “standardizzabile di attività e di risultato ottenuto con l’istruzione” e perciò esse norme finiscono per essere riferibili a tutti indistintamente⁵.

Ciò significa che nella materia “istruzione”, che l’art. 117, III comma, Cost. attribuisce alla competenza concorrente, rientra tutto ciò che non debba essere considerato disciplina generale. Il riconoscimento di potestà concorrente consente la realizzazione di un certo grado di

⁴ Corte Cost., 15 luglio 2005, n. 279.

⁵ F. Fracchia, Il sistema educativo di istruzione e formazione, Torino, 2008, p. 106.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

differenziazione e flessibilità del sistema, poiché legittima le Regioni a valorizzare la propria specificità anche attraverso l'organizzazione dell'offerta formativa.

Se nonché è di tutta evidenza come l'intervento dello Stato nella disciplina della materia "istruzione" sia piuttosto incisivo, soprattutto se si rifletta sul fatto che la lettera *n*) dell'art. 117, II comma, vada letta insieme alla lett. *m*) della stessa disposizione, che riserva allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Lo Stato, infatti, ha posto norme generali sull'istruzione e dettato la disciplina dei livelli essenziali con riferimento alla materia istruzione e formazione professionale⁶. E' facile rilevare che ciò ha limitato, e limita, lo spazio di manovra delle Regioni, anche perché, almeno fino ad oggi, la legislazione statale invece di utilizzare la normativa di principio in materia di istruzione, ha optato, probabilmente per mantenere un controllo centralizzato sulla scuola, per le "norme generali". Di conseguenza la potestà regionale si è potuta dispiegare in tre ambiti: a) disciplina dei livelli ulteriori delle prestazioni nel settore dell'istruzione; b) disciplina dell'istruzione e formazione professionale nel rispetto delle norme generali sull'istruzione e formazione professionale; c) disciplina degli ulteriori profili organizzativi delle istituzioni scolastiche e cioè di quei profili organizzativi che non sono disciplinati dalla normativa statale. Si tratta in ogni caso, di importanti funzioni che vanno dalla programmazione della rete scolastica, con il connesso dimensionamento delle istituzioni scolastiche; all'individuazione di modalità di cooperazione tra gli istituti, alla previsione di particolari forme di relazione con altri soggetti pubblici e privati, per potenziare l'offerta formativa e la presenza della scuola sul territorio⁷.

Non può negarsi che in ogni caso, anche dinanzi ad una presenza ingombrante qual è quella statale, viene assegnato alla Regione un ruolo pregnante nella predisposizione di una politica

⁶Ciò è avvenuto con la l. 28 marzo 2003, n. 53 contenente la "Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale" e con i conseguenti decreti legislativi attuativi.

⁷F. Fracchia, *Op. cit.*, cit.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

dell'istruzione legata ad altri ambiti di competenza regionale, come ad es. quello del lavoro e delle professioni e quello del diritto allo studio.

3.4 LA LEGISLAZIONE NAZIONALE IN MATERIA DI ISTRUZIONE E DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE

Allo scopo di avere chiaro l'ambito disciplinare del sistema che si sta provando ad analizzare va rapidamente descritta la legislazione nazionale in materia di istruzione, tenendo presente le competenze normative che la Costituzione attribuisce allo Stato. Si tratta di una legislazione a tratti risalente e stratificata, le cui varie riforme hanno mantenuto un certo carattere di continuità con un passato che non sono riuscite a superare del tutto. Non è questa la sede per soffermarsi sull'evoluzione del complesso sistema di educazione ed istruzione italiano, ciononostante si ritiene utile passare in rassegna alcune delle norme più significative, allo scopo di cogliere i tratti unificanti del sistema.

In primo luogo va ricordato il T.U. delle disposizioni legislative in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, approvato con D. Lgs. 16 aprile 1994, n. 297 che all'art. 1, sotto il titolo "Formazione della personalità degli alunni e libertà di insegnamento" recita:

"1. Nel rispetto delle norme costituzionali e degli ordinamenti della scuola stabiliti dal presente testo unico, ai docenti è garantita la libertà di insegnamento intesa come autonomia didattica e come libera espressione culturale del docente.

"2. L'esercizio di tale libertà è diretto a promuovere attraverso un confronto aperto di posizioni culturali, la piena formazione della personalità degli alunni.

"3. E garantita l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca." Altrettanto significativo è l'art. 2 del medesimo T.U. intitolato "Tutela della libertà di coscienza degli alunni e diritto allo studio": "1. L'azione di promozione di cui all'art. 1 è attuata nel rispetto della coscienza morale e civile degli alunni.

"2. A favore degli alunni sono attuate iniziative dirette a garantire il diritto allo studio."





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Queste norme di carattere generale richiamano i valori espressi nella Costituzione della libertà di insegnamento, della promozione della personalità dei discenti attraverso un confronto aperto di posizioni culturali, nel rispetto della loro coscienza morale e civile. Sono disposizioni che disegnano la scuola come un luogo aperto e multiculturale per definizione, all'interno del quale attuare il diritto-dovere all'istruzione con metodologie inclusive e di integrazione. La scuola che la Costituzione ci consegna ha carattere pluralista e democratico, incentrata sull'attività di insegnamento dei docenti e sulla libertà che connota tale attività. Altri espliciti riferimenti alla promozione del pluralismo culturale sono contenuti nel d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275⁸, Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59⁹, che definisce l'autonomia delle istituzioni scolastiche come

⁸Il regolamento in parola è stato in parte modificato dalla l. 13 luglio 2015, n. 107, c.d. legge su "La Buona Scuola".

⁹ Si tratta della legge "Bassanini" il cui art. 21, composto da una ventina di commi, nelle prime disposizioni così statuiva: "1.L'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi si inserisce nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo. Ai fini della realizzazione della autonomia delle istituzioni scolastiche le funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione, fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato, sono progressivamente attribuite alle istituzioni scolastiche, attuando a tal fine anche l'estensione ai circoli didattici, alle scuole medie, alle scuole e agli istituti di istruzione secondaria, della personalità giuridica degli istituti tecnici e professionali e degli istituti d'arte ed ampliando l'autonomia per tutte le tipologie degli istituti di istruzione, anche in deroga alle norme vigenti in materia di contabilità dello Stato. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli istituti educativi, tenuto conto dello loro specificità ordinamentali.

"2. Ai fini di quanto previsto nel comma 1, si provvede con uno o più regolamenti da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, nel termine di nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei criteri generali e principi direttivi contenuti nei commi 3, 4, 5, 7, 8, 9, e 10 del presente articolo. Sugli schemi di regolamento è acquisito, anche contemporaneamente al parere del Consiglio di Stato, il parere delle competenti Commissioni parlamentari. Decorsi sessanta giorni dalla richiesta di parere alle Commissioni, i regolamenti possono essere comunque emanati. Con i regolamenti predetti sono dettate disposizioni per armonizzare





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

garanzia di libertà di insegnamento e di pluralismo culturale, sostanziandosi nella progettazione e realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione, che pur mirati allo sviluppo della persona umana, siano adeguati ai diversi contesti alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, avendo come obiettivo il successo formativo, coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema di istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento (art. 1).

In un certo modo la libertà di insegnamento che connota la scuola è declinata nel riconoscimento dell'autonomia alle istituzioni scolastiche. Tale autonomia, attribuita dall'art. 21 della l.n. 59/97¹⁰, è stata disciplinata dal regolamento sopra indicato.

La definizione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche è operata dal detto regolamento in modo pieno con riguardo all'autonomia didattica (art. 4), organizzativa (art. 5), di ricerca, sperimentazione e sviluppo (art. 6) realizzabile attraverso la pianificazione dell'offerta formativa (art. 3) e la costruzione di relazioni territoriali e reti di scuole (art. 7).

Continuando nella veloce disamina delle leggi di settore va poi rammentata la l. 28 marzo 2003, n. 53, "Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale". Si tratta di una legge composta da sette articoli che ha delegato il Governo a ridefinire il sistema educativo di istruzione e di formazione (art. 2), sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- Promozione dell'apprendimento in tutto l'arco della vita ed assicurazione di pari opportunità;
- Promozione del conseguimento di una formazione spirituale o morale, anche ispirata a principi costituzionali, e sviluppo della coscienza storica e di appartenenza alla comunità;

le norme di cui all'articolo 355 del testo unico approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, con quelle della presente legge."

¹⁰V. nota precedente.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

- Garanzia del diritto all'istruzione e alla formazione per almeno 12 anni, realizzata attraverso il sistema di istruzione e formazione professionale, con definizione del diritto-dovere all'istruzione;
- Articolazione del sistema educativo di istruzione e formazione attraverso la scuola dell'infanzia, il primo ciclo, che comprende scuola primaria e scuola secondaria di primo grado, e il secondo ciclo che comprende il sistema dei licei e il sistema dell'istruzione e della formazione professionale, con specifiche direttive in merito alla realizzazione di ciascun segmento del sistema;
- Previsione di piani di studio personalizzati, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, che devono contenere un nucleo fondamentale omogeneo su base nazionale che rispecchi la cultura, le tradizioni e l'identità nazionale, e prevedano una quota riservata alle Regioni, in merito agli aspetti di specifico interesse delle stesse anche collegata alle realtà locali.

La stessa legge ha attribuito al Governo la delega alla predisposizione di una normativa sulla valutazione degli apprendimenti e della qualità del sistema educativo di istruzione e formazione (art. 3), sull'alternanza scuola-lavoro (art. 4) ed ha demandato all'Esecutivo l'emanazione di regolamenti relativamente all'individuazione del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici, relativamente agli obiettivi specifici di apprendimento, alle discipline e alle attività costituenti la quota nazionale dei piani di studio, agli orari ed ai limiti di flessibilità; alla determinazione delle modalità di valutazione dei crediti scolastici; alla definizione di standard minimi formativi per la spendibilità di titoli professionali a livello nazionale e per i passaggi dai percorsi formativi a quelli scolastici (art.7).

Alla legge di delega sono seguiti vari decreti legislativi attuativi come il D. Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, intitolato "Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53", che ha





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

riformato i cicli di istruzione dettando una disciplina coerente con i criteri della legge di delegazione; ed anche il D.Lgs. 17 ottobre 2005, n. 226 su “Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell’art. 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53”, che disegna il sistema secondario di educazione nei percorsi liceali e di istruzione e formazione professionale, preoccupandosi di raccordare tale secondo ciclo con il primo. Altre disposizioni attuative della delega sono contenute nel D. Lgs. 19 novembre 2004, n. 286, recante norme sulla “Istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, nonché di riordino dell’omonimo istituto, a norma degli articoli 1 e 3 della legge 28 marzo 2003, n. 53”, che ha riorganizzato su nuove basi l’Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e Formazione (INVALSI).

In attuazione della stessa legge-delega sopra citata il Governo ha inoltre emanato il D. Lgs. 15 aprile 2005, n. 76, intitolato: “Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all’istruzione e alla formazione, a norma dell’art. 2 comma 1 lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53”, che a sua volta si compone di nove articoli. Il primo articolo definisce il diritto-dovere all’istruzione qualificando espressamente la fruizione dell’offerta di istruzione e formazione, oltre che come diritto soggettivo, anche come dovere sociale ai sensi dell’art. 4, comma 2, Cost. (Art. 1, comma 6)¹¹. Vengono stabiliti i modi di realizzazione del diritto-dovere all’istruzione e alla formazione ed individuati i soggetti che concorrono alla sua attuazione (art. 2); viene istituito il sistema delle anagrafi degli studenti (art. 3) e sono ipotizzate azioni per il successo formativo e la prevenzione

¹¹ La disposizione in parola così recita: “La fruizione dell’offerta di istruzione e di formazione come previsto dal presente decreto costituisce per tutti ivi compresi, ai sensi dell’art. 38 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, i minori stranieri presenti sul territorio dello Stato, oltre che un diritto soggettivo, un dovere sociale ai sensi dell’art. 4, secondo comma, della Costituzione, sanzionato come previsto dall’art. 5”.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

degli abbandoni (art. 4)¹². Inoltre sono identificati i soggetti responsabili dell'assolvimento del dovere di istruzione e formazione e sono attribuiti i compiti di vigilanza agli organi delle pubbliche amministrazioni locali e scolastiche; viene prevista una certa gradualità del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, prima di arrivare allo stadio di completa attuazione (art. 6); viene istituito il monitoraggio annuale del sistema di istruzione e formazione (art. 7) da parte del MIUR e del Ministero del Lavoro tramite l'ISFOL (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori), l'INDIRE (Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa), e l'INVALSI (Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione). L'art. 8 fa salve le competenze delle Regioni a Statuto Speciale e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano. L'ultima norma (art. 9) disciplina la copertura finanziaria.

Altro decreto degno di nota, in relazione all'attuazione della predetta delega, è il D. Lgs. 15 aprile 2005, n. 77 "Definizione delle norme generali relativa all'alternanza scuola-lavoro, a norma dell'art. 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53". Si tratta di un modalità di realizzazione dei corsi introdotta per assicurare ai giovani, oltre alle conoscenze di base, l'acquisizione di competenze

¹² L'art. 4 così recita: "Azioni per il successo formativo e la prevenzione degli abbandoni.

"1. Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, adotta, previa intesa con la Conferenza unificata a norma del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, linee guida per la realizzazione di piani di intervento per l'orientamento, la prevenzione ed il recupero degli abbandoni, al fine di assicurare la piena realizzazione del diritto-dovere all'istruzione ed alla formazione, nel rispetto delle competenze attribuite alla regione e agli enti locali per tali attività e per la programmazione dei servizi scolastici e formativi.

"2. Nell'ambito della programmazione regionale e nel rispetto del quadro normativo delle singole regioni, le scuole secondarie di primo grado possono organizzare, in raccordo con le istituzioni del sistema educativo di istruzione e formazione del secondo ciclo ed i servizi territoriali previste dalle regioni stesse, iniziative di orientamento e azioni formative volte a garantire il conseguimento del titolo conclusivo del primo ciclo di istruzione, anche ad integrazione con altri sistemi."





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

spendibili nel mercato del lavoro, progettata, attuata, verificata e valutata, sotto la responsabilità delle istituzioni scolastiche o formative, sulla base di convenzioni con enti pubblici e privati del territorio di riferimento.

Le norme dettate dal legislatore nazionale strutturano un sistema scolastico che da un lato garantisce l'autonomia delle istituzioni scolastiche e tutela la libertà di insegnamento; dall'altro lato fissa standard didattici, formativi ed organizzativi omogenei validi per tutto il territorio nazionale. In ogni caso va ribadito che la normativa nazionale configura una scuola necessariamente multiculturale e pluralista, vista come luogo di formazione ed educazione mediante lo studio, l'acquisizione delle conoscenze e lo sviluppo della coscienza critica. Tale definizione la si ritrova nell'art. 1 del d.P.R. 24 giugno 1998, n. 249 recante lo "Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria". Al secondo comma la disposizione recita: "La scuola è comunità di dialogo, di ricerca e di esperienza sociale, informata ai valori democratici e volta alla crescita della persona in tutte le sue dimensioni. In essa ognuno con pari dignità e nella diversità dei ruoli, opera per garantire la formazione alla cittadinanza, la realizzazione del diritto allo studio, lo sviluppo delle potenzialità di ciascuno e il recupero delle situazioni di svantaggio, in armonia con i principi sanciti dalla Costituzione e dalla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, fatta a New York il 20 novembre 1989, e con i principi generali dell'ordinamento italiano".

Il regolamento in esame descrive una comunità scolastica che si innesta nella (e interagisce con la) più ampia comunità civile e sociale di cui fa parte; contribuisce allo sviluppo della personalità degli allievi anche attraverso l'educazione alla consapevolezza e alla valorizzazione della identità di genere, del loro senso di responsabilità e della loro autonomia individuale. Ciò significa che la scuola "persegue il raggiungimento di obiettivi culturali e professionali adeguati all'evoluzione delle conoscenze e all'inserimento nella vita attiva" (comma 3, art. 1).

E' estremamente rilevante che lo stesso regolamento evidenzi che la vita della comunità scolastica si basa sulla libertà di espressione, di pensiero, di coscienza e di religione nel rispetto





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

reciproco di tutte le persone che la compongono quale che sia la loro età e condizione, nel ripudio di ogni barriera ideologica, sociale e culturale (comma 4, art.1). La scuola, dunque, recepisce dalla società che la circonda impulsi e stimoli culturali che restituisce alla comunità degli studenti in un *continuum*, per consentire ai titolari del diritto all'istruzione una formazione culturale aperta e qualificata e lo sviluppo della loro coscienza sociale.

La disamina delle disposizioni legislative nazionali in materia di istruzione non sarebbe completa se non si richiamasse la l. 13 luglio 2015, n.107, “Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti”, finalizzata a dare completa attuazione all'autonomia scolastica allo scopo di affermare il ruolo centrale della scuola nella società della conoscenza; innalzare i livelli di istruzione e le competenze degli studenti; contrastare le disegualianze socio-culturali e territoriali; prevenire e recuperare l'abbandono e la dispersione scolastica; realizzare una scuola aperta, laboratorio permanente di ricerca, sperimentazione e innovazione didattica, di partecipazione e di educazione alla cittadinanza attiva; garantire il diritto allo studio, le pari opportunità di successo formativo e di istruzione permanente dei cittadini. Si tratta di una legge composta da un articolo di 212 commi, che interviene in moltissimi aspetti del sistema nazionale di istruzione, rafforzando l'aspetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche attraverso l'istituzione dell'organico dell'autonomia, l'utilizzo di strumenti di pianificazione pluriennale (il Piano dell'Offerta Formativa diviene triennale), la responsabilizzazione delle scelte delle istituzioni scolastiche rispetto al contesto territoriale nel quale sono inserite e alla realizzazione di una rete che coinvolga gli attori del territorio, tenendo presente prioritari obiettivi formativi elencati nel comma 7. La legge n. 107/2015 interviene in un campo davvero vasto che non è possibile esaminare per intero in questa sede, tenendo presente che le sue disposizioni hanno approfondito il solco dell'autonomia scolastica, accentuando la fisionomia che già si delineava nel precedente assetto legislativo.

In questo quadro di riferimento generale si inseriscono le norme regionali in attuazione di quella competenza per materia che la Costituzione assicura alle Regioni. Bisogna, però, sottolineare una





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

sostanziale differenza tra le Regioni a Statuto ordinario, la cui potestà legislativa è delineata dall'art. 117 Cost.¹³ e le Regioni a Statuto speciale che hanno un diverso regime, contenuto nei rispettivi Statuti.

3.5 LA LEGISLAZIONE REGIONALE SICILIANA

In Sicilia le norme regionali sull'istruzione sono adottate in ossequio alle disposizioni costituzionali, a quelle statutarie e alle relative norme di attuazione. Va ricordato che lo Statuto regionale all'art. 14, lett. r), elenca tra le materie di legislazione esclusiva la “istruzione elementare” e tra le materie di cui all'art. 17, e cioè quelle nelle quali la Regione può legiferare nei limiti dei principi ed interessi generali della legislazione statale, per soddisfare condizioni particolari e interessi regionali, la “istruzione media e universitaria”.

Il legislatore regionale è stato comunque molto timido nell'esercizio di tale potestà legislativa, limitandosi ad una disciplina di carattere generale, peraltro in attuazione della l.n. 59/97, in tema di autonomia delle istituzioni scolastiche. Con la legge 24 febbraio 2000, n. 6 ha dettato “Provvedimenti per l'autonomia delle istituzioni scolastiche statali e delle istituzioni scolastiche regionali”, statuendo in tema di riconoscimento della personalità giuridica, di dimensionamento degli istituti, di organi della pianificazione, di trasferimento di funzioni di organi soppressi agli istituti scolastici, di riserva di competenza regionale di determinate attribuzioni (art. 12), di devoluzione di compiti dell'ufficio scolastico regionale di livello dirigenziale generale per la Sicilia quale organo periferico del Ministero della pubblica istruzione.

Di recente il Governo regionale ha esitato un disegno di legge sul diritto allo studio, con il quale ha inteso riordinare e razionalizzare gli istituti normativi affidati alla competenza legislativa regionale allo scopo di assicurare l'effettività di tale diritto ai giovani¹⁴.

¹³Per completare il discorso bisogna ricordare che l'art. 116 Cost. faculta l'ordinamento a riconoscere alle Regioni ordinarie ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, in relazione ad alcune materie elencate nell'art. 117 Cost. tra cui proprio quella di cui al II comma, lett. n) ovvero in relazione alle “norme generali sull'istruzione”.

¹⁴Il ddl è stato esitato nel luglio 2018 e presentato all'Assemblea Regionale.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

3.6 LE NORME SULL'ISTRUZIONE DEGLI STRANIERI

Il diritto all'istruzione nel nostro ordinamento non è rivolto soltanto al "cittadino". Ciò emerge sia dalle disposizioni costituzionali ("La scuola è aperta a tutti", art. 34), che da norme internazionali (contenute sia nella CEDU, sia nella Convenzione di Ginevra relativa allo *status* di rifugiato, sia nella Convenzione internazionale sulla Protezione dei Diritti di tutti i Lavoratori Immigrati e i Membri delle Rispettive Famiglie, solo per citarne alcune). La legge nazionale, invece, si occupa dell'istruzione degli stranieri in generale sia all'art. 115 del T.U. in materia di istruzione che tratta la formazione scolastica dei figli di cittadini comunitari residenti in Italia, dettando alcune regole organizzative (in merito all'assegnazione alle classi degli scolari; all'iscrizione alle classi) e indirizzi della programmazione educativa; sia all'interno del T.U. sull'immigrazione che all'art. 38, rubricato "Istruzione degli stranieri.

Educazione interculturale" recita al primo comma: "I minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico; ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica". E poi aggiunge:

"2. L'effettività del diritto allo studio è garantita dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali anche mediante l'attivazione di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana.

"3. La comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza; a tale fine promuove e favorisce iniziative volte alla accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni.

"4. Le iniziative e le attività di cui al comma 3 sono realizzate sulla base di una rilevazione dei bisogni locali e di una programmazione territoriale integrata, anche in convenzione con le





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

associazioni degli stranieri, con le rappresentanze diplomatiche o consolari dei Paesi di appartenenza e con le organizzazioni di volontariato.

“5. Le istituzioni scolastiche, nel quadro di una programmazione territoriale degli interventi, anche sulla base di convenzioni con le Regioni e gli enti locali, promuovono: a) l'accoglienza degli stranieri adulti regolarmente soggiornanti mediante l'attivazione di corsi di alfabetizzazione nelle scuole elementari e medie; b) la realizzazione di un'offerta culturale valida per gli stranieri adulti regolarmente soggiornanti che intendano conseguire il titolo di studio della scuola dell'obbligo; c) la predisposizione di percorsi integrativi degli studi sostenuti nel Paese di provenienza al fine del conseguimento del titolo dell'obbligo o del diploma di scuola secondaria superiore; d) la realizzazione ed attuazione di corsi di lingua italiana; e) la realizzazione di corsi di formazione, anche nel quadro di accordi di collaborazione internazionale in vigore per l'Italia.

“6. Le regioni, anche attraverso altri enti locali, promuovono programmi culturali per i diversi gruppi nazionali, anche mediante corsi effettuati presso le scuole superiori o istituti universitari. Analogamente a quanto disposto per i figli dei lavoratori comunitari e per i figli degli emigrati italiani che tornano in Italia, sono attuati specifici insegnamenti integrativi, nella lingua e cultura di origine”. Inoltre l'art. 39, in materia di accesso ai corsi di istruzione e formazione tecnico superiore, ai corsi degli Istituti tecnico superiori e alla formazione superiore, nonché agli interventi per il diritto allo studio, assicura parità di trattamento tra lo straniero e il cittadino italiano, nei limiti e con le modalità ivi previste.

L'art. 38, quindi, in applicazione del dettato costituzionale ha previsto l'obbligo scolastico per tutti i minori stranieri presenti sul territorio nazionale, comprendendo anche i minori irregolarmente presenti e ha esteso anche a questi tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, accesso ai servizi collegati e di partecipazione alla vita della comunità scolastica. Inoltre, in base a quanto stabilito sempre dall'art. 38, il diritto allo studio deve essere reso effettivo non solo dallo Stato, ma anche da Regioni ed enti locali.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

A conferma dell'apertura della scuola italiana anche ai minori irregolarmente presenti sul territorio il regolamento attuativo del T.U. sull'immigrazione, contenuto nel d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, all'art. 45 espressamente prevede: “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. Essi sono soggetti all'obbligo scolastico secondo le disposizioni vigenti in materia. L'iscrizione dei minori stranieri nelle scuole italiane di ogni ordine e grado avviene nei modi e alle condizioni previsti per i minori italiani. Essa può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno scolastico. I minori stranieri privi di documentazione anagrafica ovvero in possesso di documentazione irregolare o incompleta sono iscritti con riserva”.

Il diritto-dovere all'istruzione per i minori presenti sul territorio nazionale è confermato dall'art. 21 del D. Lgs. 18 agosto 2015, n. 142 di “Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale”, che così dispone: “I minori richiedenti protezione internazionale o i minori figli di richiedenti protezione internazionale sono soggetti all'obbligo scolastico, ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e accedono ai corsi e alle iniziative per l'apprendimento della lingua italiana di cui al comma 2 del medesimo articolo”.

Sulla base delle norme appena esaminate si può affermare che il diritto all'istruzione di tutti i minori stranieri, per il momento, riceve in Italia un livello adeguato a garantirne l'effettività, per quanto, riguardo ai minori, figli di genitori privi di documenti di soggiorno, l'accesso all'istruzione potrebbe presentare qualche problema. Costoro, infatti, potrebbero a causa della condizione di irregolarità dei genitori non avvicinarsi nemmeno al sistema scolastico.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

3.7 L'ISTITUZIONE SCOLASTICA QUALE AUTONOMIA FUNZIONALE. IL RUOLO DI QUESTA ALLA LUCE DEL SISTEMA COSTITUZIONALE DELLA DISTRIBUZIONE DELLE FUNZIONI TRA DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO. IL RIPARTO DI FUNZIONI E COMPITI IN MATERIA DI ISTRUZIONE

Alla luce di quanto sin qui osservato sia in merito alla distribuzione delle competenze legislative, che alla disciplina dettata dallo Stato con leggi, leggi-delega, decreti legislativi attuativi e regolamenti, è necessario fare il punto sul ruolo che gli enti territoriali (Comuni, Province, Regioni) e lo Stato hanno nel sistema, al centro del quale deve trovare collocazione l'istituzione scolastica.

E' necessario sin da ora sottolineare come la Costituzione faccia generico riferimento all'autonomia delle istituzioni scolastiche, all'interno dell'art. 117, ovvero in una norma che non si occupa di funzioni amministrative, ma del riparto di competenze legislative. In particolare il riferimento è contenuto nel III comma dell'art. 117, dove l'autonomia delle istituzioni scolastiche è fatta salva dinanzi all'esercizio di potestà legislativa ordinaria. L'art. 118 Cost., che disciplina l'allocatione delle funzioni amministrative sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza non menziona le istituzioni scolastiche, né ricomprende le autonomie funzionali. Esso fissa un criterio di distribuzione delle funzioni tra i differenti livelli di governo presenti nel nostro ordinamento, partendo dal livello più vicino ai consociati. Le autonomie funzionali, però, sono contemplate dalla l. 15 marzo 1997, n. 59, il cui art. 3, comma 1, lett. b) prevede che siano destinatarie di delega di funzioni ad opera di decreti legislativi statali¹⁵. La l. 15 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della

¹⁵ L'art. 3, così dispone: "1. Con i decreti legislativi di cui all'articolo 1 sono: (...) b) indicati, nell'ambito di ciascuna materia, le funzioni e i compiti da conferire alle regioni anche ai fini di cui all'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e osservando il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 4, comma 3, lettera a), della presente legge, o da conferire agli enti locali territoriali o funzionali ai sensi degli articoli 128 e 118, primo comma, della Costituzione, nonché i criteri di conseguente e contestuale attribuzione e ripartizione tra le regioni, e tra queste e gli enti locali, dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative; il conferimento avviene gradualmente ed entro il periodo massimo di tre anni, assicurando l'effettivo esercizio delle funzioni conferite".





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Repubblica alla L. C. 18 ottobre 2001, n. 3), inoltre, all'art. 7 riconosce le autonomie funzionali come destinatarie del conferimento di funzioni. Le istituzioni scolastiche sono considerate autonomie funzionali dall'art. 1 del d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275.

Rammentiamo che questo regolamento si pone come atto esecutivo dell'art. 21 della l.n. 59/97, che riconosce in via legislativa l'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi per realizzare l'autonomia e la riorganizzazione dell'intero sistema formativo.

Se poi osserviamo l'aspetto legato alla distribuzione delle funzioni tra i vari livelli di governo sulla base delle materie, dobbiamo aggiungere che la l.n. 59/97, all'art. 1 comma 3, esclude dal meccanismo del conferimento di funzioni a favore di Regioni ed enti locali una serie di materie, tra cui compare quella relativa a "istruzione universitaria, ordinamenti scolastici, programmi scolastici, organizzazione generale dell'istruzione scolastica e stato giuridico del personale" (lett. q). Mentre l'art. 135 del D. Lgs 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), nel momento in cui disciplina il trasferimento di funzioni e compiti a Regioni ed enti locali in materia di istruzione, fa salvi i compiti trasferiti alle istituzioni scolastiche.

Si deve concludere che esiste nell'ordinamento una riserva di funzioni e compiti a favore di tali autonomie funzionali, a tutela della quale viene meno la regola costituzionale della competenza residuale dei Comuni, proprio grazie all'esistenza di una specifica competenza delle istituzioni scolastiche. Sotto questo profilo, quindi, la norma di riferimento in materia di allocazione di funzioni nel sistema scolastico, non può essere costituita dall'art. 118 Cost., posto che l'articolo non si occupa delle autonomie funzionali e non si preme di delineare i contorni della deroga alla distribuzione delle competenze, deroga dovuta al fatto della loro esistenza ed al fatto che l'ordinamento riconosce a queste una serie di compiti dedicati.

Parlando di istituzioni scolastiche possiamo senz'altro affermare che si tratta di soggetti autonomi, slegati da rapporti di strumentalità nei confronti delle amministrazioni territoriali, inseriti nell'ordinamento generale, allo scopo di svolgere compiti direttamente affidati dalla





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

legge. Va messo in evidenza che tra le autonomie funzionali esistenti nel nostro ordinamento, le istituzioni scolastiche (come anche le Università) sono le uniche specificamente considerate e garantite dalla Costituzione (art. 117, III comma, Cost. ed art. 33).

Gli studiosi individuano un'altra difficoltà nella ricerca di un riferimento diretto tra l'attribuzione di funzioni amministrative all'istituzione scolastica e l'art. 118 Cost. dovuto al fatto che una parte dell'istruzione è espressione di libertà personale dell'insegnante e, pertanto, essa va considerata come attività personale. Tenendo presente quanto sin qui detto in relazione alle funzioni che le scuole esercitano in materia di istruzione si possono circoscrivere fatti specificamente amministrativi (si pensi alle iscrizioni, alle certificazioni, all'organizzazione della rete) alcuni connotati da autoritatività, e prestazioni personali che sono espressione della libertà di insegnamento dei docenti, che non possono considerarsi né funzioni, né servizi, e che non mutano la loro natura in relazione alla natura dell'organizzazione dentro la quale sono adempiute.

L'istruzione quale compito dell'istituzione scolastica è finalizzata ad ottenere un preciso risultato, e cioè quello dello sviluppo della personalità dei discenti. Questo risultato si pone come cifra unificante del complesso di istituti ed attività che caratterizzano i compiti educativi dell'istituzione scolastica, che diversamente finirebbero per essere frammentati e disomogenei. Oltre alla prestazione di insegnamento isolatamente considerata, infatti, l'istruzione dà luogo a un complesso di atti, operazioni e compiti che vengono posti in essere dentro e fuori delle istituzioni scolastiche. Ma la presenza di un'area estranea alla funzione pubblica, costituita proprio dal momento dell'insegnamento, caratterizza l'organizzazione del sistema scolastico, costituendone l'essenza e giustificando l'ambito ad essa costituzionalmente garantito. Sotto tale aspetto il sistema educativo e di istruzione presenta connotati diversi da quelli dell'organizzazione amministrativa tradizionale, alla quale non può essere integralmente ricondotto. Le istituzioni scolastiche pubbliche sono, perciò, autonomie funzionali dotate di copertura costituzionale; si tratta di anche soggetti gestori di un servizio pubblico, che l'art. 33 Cost., definisce doveroso. La presenza di un gestore pubblico, anche davanti alla eventuale





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

compresenza eventuale o reale di soggetti privati, che possano offrire istruzione, si spiega con la necessità di conservare comunque all'interno di un contenitore pubblico l'offerta di istruzione, dato che l'obiettivo finale costituito dallo sviluppo della personalità degli individui, mantiene in virtù della presenza del "pubblico", un connotato di laicità che mancherebbe ai privati.

Non bisogna poi dimenticare che la presenza di un luogo pubblico nel quale si impartisce l'istruzione costituisce un'importante fattore di integrazione sociale, come è dimostrato dalle disposizioni normative sopra riportate. La garanzia dell'esistenza di uno spazio pubblico di istruzione finisce per essere, come autorevolmente sostenuto, essenziale non solo per coloro che non riescono a riconoscersi dentro una particolare tendenza maggioritaria, ma anche per chi, pur facendo parte di un gruppo sociale ben definito, intende meglio integrarsi nella società in senso ampio. Si potrebbe obiettare che la promozione della cultura dell'integrazione appartiene a tutte le istituzioni scolastiche, ed anche a quelle paritarie, ma è evidente che proprio in relazione alla presumibile composizione di una scuola soggettivamente pubblica, il valore dell'integrazione possa essere più efficacemente e meglio sviluppato al suo interno. Ciò significa in altre parole che la scuola pubblica deve assumere un ruolo essenziale di integrazione sociale e di realizzazione di eguaglianza sostanziale. D'altra parte il concetto espresso dall'art. 33, primo comma, in forza del quale la scuola è aperta a tutti, ispira l'idea di una scuola come fulcro di una società maggiormente coesa ed integrata.

3.7.1 LA MANCATA PREVISIONE DELLE AUTONOMIE FUNZIONALI NELL'ART. 118 COST.

A questo punto e per completezza vanno comprese le ragioni dell'assenza di menzione delle autonomie funzionali all'interno dell'art. 118 Cost. che distribuisce le funzioni amministrative. E' stato chiarito¹⁶ che il principio essenziale ricavabile dall'art. 118 Cost., secondo cui le funzioni amministrative devono essere distribuite tra i livelli territoriali, esprime la preoccupazione di recuperare la centralità del momento politico ovvero della valorizzazione e (legittimazione) di

¹⁶F. Fracchia, *Op. cit.*, cit.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

quegli enti che nel nostro ordinamento agiscono sulla base di un diretto collegamento con gli elettori. Il modello di amministrazione a cui sembra riferirsi l'art. 118 Cost., è quello che vede la struttura amministrativa, benché soggetta alla legge, anche collegata alla politica. Se questo è vero le funzioni a cui si riferisce la norma costituzionale dovrebbero coincidere con quelle correlate alle scelte politico-discrezionali dell'amministrazione, escludendo i compiti aventi natura squisitamente tecnica. Le autonomie funzionali sono chiamate a svolgere compiti di natura prevalentemente tecnica e così anche le istituzioni scolastiche che sono, infatti, destinate a produrre istruzione, ciò può spiegare la mancata indicazione di queste nell'art. 118 Cost.

3.7.2 LE FUNZIONI ED I COMPITI IN MATERIA DI ISTRUZIONE

Fino a qualche tempo fa l'unica fonte effettivamente competente a disciplinare la materia era quella statale, che si mostrava preoccupata soprattutto di definire i vari livelli dell'organizzazione scolastica, oltre che di delineare l'offerta formativa. In realtà la qualità della scuola consegue da un lato all'esercizio efficiente di funzioni amministrative e dall'altro è frutto della qualità delle prestazioni professionali di insegnamento che sono rivolte a sviluppare la personalità degli individui. Per tale motivo le varie scelte legislative che si sono succedute nel tempo e che hanno caratterizzato le riforme del sistema scolastico sono intervenute sia sull'organizzazione amministrativa della scuola, sia sulla distribuzione delle funzioni amministrative, sicché l'esame, per quanto sintetico, di questi aspetti serve per cogliere alcune tendenze evolutive della politica scolastica in Italia.

Dalla Costituzione in poi il sistema amministrativo dell'istruzione è stato costruito ed organizzato intorno alle competenze dello Stato, e per esso del Ministero della Pubblica Istruzione. Soltanto dopo la riforma amministrativa inaugurata dalla legge "Bassanini" e la devoluzione di compiti e funzioni dal livello statale a quello regionale e locale, rafforzata dalla susseguente riforma del Titolo V della Costituzione, sono state poste le premesse per un incisivo mutamento di impostazione rispetto al passato, in particolare mediante la valorizzazione del ruolo delle





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Regioni. Diverse linee di riforma convergono e si intrecciano all'interno del sistema scolastico: la fondamentale riorganizzazione del Ministero; il decentramento amministrativo; la ristrutturazione dei cicli; la parità scolastica; le istanze partecipative e l'attuazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Si tratta di ambiti tematici che insieme hanno concorso ad innovare profondamente il sistema scolastico dell'istruzione, che forse non ha ancora trovato un assetto stabile e definito.

Uno dei problemi affrontati dalla dottrina nell'ambito che stiamo esaminando, e cioè l'ambito della distribuzione delle funzioni amministrative in materia di istruzione, è quello dell'individuazione della fonte legislativa competente alla allocazione di esse funzioni tra i vari livelli di governo. E' certamente logico che la potestà legislativa esclusiva dello Stato possa occuparsi della disciplina dei profili organizzativi con riferimento alle materie riconducibili alle lett. n) ed m) dell'art. 117, II comma, Cost. Ma non va sottovalutato che il riconoscimento della potestà legislativa in materia in capo alla Regione complica il quadro di riferimento. Inoltre avendo la Corte Costituzionale legittimato l'intervento dello Stato anche in materie non comprese nell'elenco di cui all'art. 117 Cost.¹⁷, al fine di garantire l'esercizio unitario di determinate funzioni che sarebbero di normale competenza delle Regioni, il quadro ne risulta ulteriormente complicato. In tali casi, infatti, la fonte statale si può avvalere del principio di sussidiarietà, purché compia una preliminare valutazione delle condizioni legittimanti (che consisterebbero nel riconoscimento del carattere necessario dell'intervento statale e nell'accertamento della sussistenza di idoneità, pertinenza logica, e proporzionalità della disciplina dettata dallo Stato rispetto alle esigenze regolative) e preveda adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni. Anche nell'ambito della distribuzione delle funzioni amministrative, dunque, si assiste ad una preponderanza della presenza statale rispetto a quella regionale.

Detto ciò è ovvio che l'allocazione di funzioni all'interno dell'amministrazione statale possa e debba spettare allo Stato sia per quanto riguarda l'apparato ministeriale, sia per quanto riguarda

¹⁷Si vedano le sentenze 13 gennaio 2004, n. 6 e 1 ottobre 2003, n. 303.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

l'attribuzione di funzioni a enti pubblici nazionali. Mentre, alla luce dell'art. 118 Cost., quando lo Stato si troverà a dover allocare le funzioni in capo ad altri soggetti (diversi dal Ministero e dagli enti nazionali) la fonte statale dovrà rispettare i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e dovrà operare una previa valutazione di quale sia il livello di governo che possa assicurare meglio l'esercizio unitario delle funzioni.

E' chiaro che nella distribuzione delle funzioni è necessario rispettare l'istituzione scolastica e l'autonomia che questa è chiamata ad ospitare. Bisogna, quindi, da un lato garantire l'autonomia funzionale riconosciuta e dall'altro conferire quelle funzioni che riempiano di significato questa autonomia. E', inoltre, evidente che oltre l'area delle funzioni che sono normalmente riferibili alla "norme generali sull'istruzione" e alle prestazioni concernenti l'istruzione è inevitabile l'intreccio con le materie affidate alla potestà legislativa regionale sia come potestà concorrente, che come potestà residuale. La circostanza non può non avere una certa incidenza nella distribuzione delle funzioni. L'intrecciarsi tra competenza statale e competenza regionale assume ancora maggiore criticità, sol che si osservi che, come tante altre, l'istruzione finisce per essere considerata "materia trasversale" e cioè materia che è connessa ad ambiti funzionali tradizionalmente attribuiti alle regioni come quello del diritto allo studio, all'assistenza e lo stesso ambito delle politiche del lavoro. Allo scopo di valorizzare i ruoli di ciascuno degli attori del sistema il legislatore statale dovrebbe limitarsi ad affidare allo Stato quelle funzioni amministrative che richiedano quell'esercizio unitario garantito che può essere garantito solo dal livello statale; e dovrebbe soffermarsi, inoltre, a rispettare le funzioni già allocate da una legislazione preesistente e stratificata agli altri livelli di governo. In più nell'allocazione delle funzioni agli altri livelli politico-territoriali dovrebbe considerare la legittimazione, costituzionalmente riconosciuta, delle Regioni a disciplinare la materia. E' agevole rilevare che anche le Regioni dovrebbero sentirsi vincolate dal rispetto dell'intervento statale da un lato e dalla presenza di istituzioni scolastiche autonome dall'altro lato. Stando così le cose, ciascuno dei soggetti legittimati a procedere legislativamente deve tenere presente il principio di leale





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

collaborazione, che in questo quadro estremamente articolato diviene presupposto di legittimità costituzionale delle scelte legislative, insieme al canone della ragionevolezza.

3.7.3 I COMPITI AMMINISTRATIVI DEI COMUNI, DELLE PROVINCE E DELLE REGIONI PRIMA DELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

Il tema della distribuzione delle funzioni amministrative alle Regioni è ovviamente risalente nel tempo ed è stato affrontato negli anni '70 quando lo Stato trasferì a queste ambiti settoriali di funzioni amministrative, in particolare in materia di edilizia scolastica e di istruzione professionale. Alle Province spettavano funzioni amministrative collegate alla costruzione, manutenzione, all'arredamento degli istituti di istruzione secondaria superiore e di istruzione artistica, mentre ai Comuni venivano trasferite le funzioni in materia di assistenza e medicina scolastica (artt. 42 e 45 d.P.R. n. 616/77¹⁸). Per molti anni tale attribuzione di funzioni è rimasta invariata, ma con l'avvento della riforma "Bassanini" le cose si sono senz'altro modificate.

La legge "Bassanini", in via generale, ha escluso dal trasferimento alle Regioni le seguenti materie "istruzione universitaria, ordinamenti scolastici, programmi scolastici, organizzazione generale dell'istruzione scolastica e stato giuridico del personale" (art. 1, comma 3 l.n. 59/97).

Con il decreto attuativo della delega ovvero il D. Lgs. n. 112/98, sono state poi devolute alle Regioni le funzioni riguardanti: a) la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; b) la programmazione sul piano regionale della rete scolastica, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, sulla base di piani

¹⁸L'art. 42 del d.P.R. n. 616/77 indicava al primo comma quali fossero le funzioni amministrative relative alla materia "assistenza scolastica", precisando che esse "concernono tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, lo l'assolvimento dell'obbligo scolastico nonché, per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi". Ed al secondo comma aggiungeva: "Le funzioni suddette concernono tra l'altro: gli interventi di assistenza medico-psichica; l'assistenza ai minorati psico-fisici; l'erogazione gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole elementari".





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione di cui alla lett. a); c) la suddivisione, alla luce delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa; d) la determinazione del calendario scolastico; e) i contributi alle scuole non statali; f) le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite (art. 138, comma 1).

Sempre con il D.Lgs. n. 112/98 sono state attribuite alle Province in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai Comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni concernenti: a) l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione; b) la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche; c) i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio; d) il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche; e) la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti; f) le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite; g) la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale (art. 139).

Ai Comuni, inoltre, in collaborazione con gli altri enti locali e di intesa con le istituzioni scolastiche, è stato conferito il compito di svolgere iniziative relative a: a) educazione degli adulti; b) interventi integrati di orientamento scolastico e professionale; c) azioni tese a realizzare le pari opportunità di istruzione; d) azioni di supporto tese a promuovere e sostenere la coerenza e la continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola; e) interventi perequativi; f) interventi integrati di prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute. Per completezza vanno rammentati gli ulteriori compiti degli enti locali in materia di edilizia scolastica previsti dalla l. 11 gennaio 1996, n. 23.

Con riferimento alla formazione professionale si sottolinea che alle Regioni sono stati trasferiti importanti compiti in materia di formazione professionale, essendo stata confermata, dagli artt. 140 e segg. del D.Lgs. n. 112/98, la regionalizzazione degli istituti professionali che non ospitano





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

percorsi quinquennali, che consentano di conseguire un titolo di studio o un diploma di istruzione superiore, universitaria o post- universitaria.

Questa rapida disamina conferma l'impressione già espressa circa i margini di operatività della potestà legislativa regionale nelle materie di cui ci stiamo occupando: anche nel campo delle funzioni amministrative la competenza regionale è stretta entro vari limiti che vanno dal rispetto delle funzioni e dei compiti statali; al rispetto dell'autonomia delle istituzioni, con l'aggravante dell'assenza nella individuazione del novero delle funzioni operata dalla riforma "Bassanini" di qualsiasi riferimento all'ambito del percorso didattico ed educativo.

3.7.4 LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE DI COMPETENZA DELLO STATO

Anche dopo la riforma "Bassanini" lo Stato ha mantenuto un ruolo centrale nella gestione amministrativa dell'istruzione e ciò anche se l'art. 21 della l.n. 59/97 avesse in qualche modo inteso riconoscere le istituzioni scolastiche come centri di funzioni amministrative concernenti la gestione del servizio di istruzione. Lo Stato non si è limitato ad assumere su di sé compiti in materia di indirizzo o di individuazione di livelli standardizzati e di verifica, ma ha continuato a svolgere importanti funzioni di gestione. Sicché l'autonomia alle istituzioni scolastiche di cui all'art. 21 predetto, si è configurata come funzionale e non gestionale.

Ai sensi dell'art. 137 D. Lgs. n. 112/98 restano allo Stato i compiti e le funzioni concernenti i criteri e i parametri per l'organizzazione della rete scolastica, previo parere della Conferenza unificata; le funzioni di valutazione del sistema scolastico; le funzioni relative alla determinazione e all'assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e del personale alle istituzioni scolastiche; le funzioni relative ai conservatori di musica, alle accademie di belle arti, agli istituti superiori per le industrie artistiche, all'accademia nazionale d'arte drammatica, all'accademia nazionale di danza, nonché alle scuole ed alle istituzioni culturali straniere in Italia.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Per restare nell'ambito dei compiti ministeriali, va detto che il rafforzamento delle autonomie scolastiche e la devoluzione di attribuzioni amministrative alle regioni, ha comportato la necessità di rivedere i compiti, le funzioni e di riordinare la complessiva impostazione del Ministero. L'istituzione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (avvenuta con il D. Lgs. n. 300/99) ha determinato l'accorpamento in una unica struttura delle competenze relative ai tre settori (che in passato erano separati, trovandosi la Pubblica Istruzione in un dicastero e l'Università e la Ricerca in altro). In seguito i due ministeri sono stati nuovamente scissi (2006) e poi riaccorpati (2008). Al MIUR sono affidati funzioni e compiti spettanti allo Stato in materia di istruzione scolastica e di istruzione superiore ed in particolare per quanto riguarda l'istruzione non universitaria, il Ministero si occupa delle seguenti aree funzionali: organizzazione generale dell'istruzione scolastica, ordinamenti e programmi scolastici, stato giuridico del personale; definizione dei criteri e dei parametri per l'organizzazione della rete scolastica; criteri e parametri per l'attuazione delle politiche sociali nella scuola; determinazione e assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e del personale alle istituzioni scolastiche autonome; valutazione del sistema scolastico; ricerca e sperimentazione delle innovazioni funzionali alle esigenze formative; riconoscimento dei titoli di studio e delle certificazioni in ambito europeo e internazionale e attivazione di politiche dell'educazione comuni ai paesi dell'Unione europea; assetto complessivo dell'intero sistema formativo, individuazione degli obiettivi e degli standard formativi e percorsi formativi in materia di istruzione superiore e di formazione tecnica superiore; consulenza e supporto all'attività delle istituzioni scolastiche autonome (art. 50 D.Lgs. n. 300/99).

Il Ministero è strutturato in Dipartimenti, a loro volta suddivisi in direzioni, a livello periferico è articolato negli uffici scolastici regionali che costituiscono centri di responsabilità amministrativa e finanziaria. Questi uffici operano in raccordo funzionale con il dipartimento ministeriale per l'istruzione e sono titolari di importanti funzioni, anche in tema di assegnazioni alle scuole delle risorse del personale e finanziarie. Inoltre il nucleo di valutazione dei dirigenti scolastici è





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

incardinato al livello periferico regionale. L'ufficio scolastico regionale si suddivide in articolazioni territoriali che operano a livello scolastico provinciale e sub provinciale come i centri servizi amministrativi (ora uffici scolastici provinciali).

Dalle riforme Bassanini è scaturita la riforma degli organi collegiali della scuola (D.Lgs. 30 giugno 1999, n. 233, Riforma degli organi collegiali territoriali della scuola a norma dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59). La legge ha ridotto il numero dei componenti degli organi collegiali ha ridefinito competenze, tempi e procedimenti nell'intento di rendere maggiormente efficiente l'azione e di valorizzarne il profilo tecnico-consulativo.

3.7.5 L'INCIDENZA DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE SULLA DISTRIBUZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE IN MATERIA DI ISTRUZIONE

Sulla base di quanto affermato sino ad ora, e con specifico riferimento proprio alla allocazione delle funzioni e compiti amministrativi nei campi materiali che la riforma del Titolo V della Costituzione distribuisce tra Stato e Regioni, possiamo dire che, nonostante l'incisività delle previsioni costituzionali, non sono intervenuti grandi cambiamenti all'interno delle competenze amministrative, regionali e locali, che sono rimaste in linea di massima invariate, almeno fino alla adozione di nuove leggi regionali, che definiscano, sulla base delle specificità territoriali, il ruolo dei diversi enti nell'ambito delle competenze legislative assegnate.

Dal punto di vista delle funzioni amministrative, quindi, alla Regione spetta la programmazione sia della rete scolastica, che dell'offerta formativa integrata con la formazione professionale, mentre ai Comuni e Province e alle Città metropolitane spettano funzioni strumentali e di ausilio. Non può non sottolinearsi, quindi, come l'ambito delle funzioni legislative regionali dipenderà dalla capacità espressa dalla legislazione regionale¹⁹.

¹⁹Sotto questo profilo di particolare interesse sono le leggi della Regione Lombardia che si è distinta nella disciplina di numerose funzioni amministrative: la Regione ha compiti di promozione della collaborazione tra istituzioni scolastiche; programma servizi educativi di istruzione e formazione, nonché gli interventi in materia di edilizia; vigila, controlla e verifica il sistema di istruzione e formazione; attribuisce risorse e valuta il sistema. La Regione





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

3.7.6 LA REGIONE SICILIA

Le norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia di istruzione sono contenute nel d.P.R. 14 maggio 1985, n. 246, che ha dettato la disciplina del trasferimento delle funzioni in materia di pubblica istruzione. Nel provvedimento veniva stabilito che le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di pubblica istruzione, nonché in materia di assistenza scolastica ed educativa di ogni ordine e grado di scuole, sono esercitate dall'amministrazione regionale, ad eccezione di quelle riguardanti i seguenti compiti che restano attribuiti allo Stato: ordinamento degli studi, programmi di insegnamento, di sperimentazione, di ricerca e di esame per le scuole di ogni ordine e grado; ordinamento degli studi o esami e tipologie dei titoli in materia di istruzione universitaria e superiore; esami di Stato; determinazione del finanziamento, dei criteri e degli indirizzi di coordinamento dei programmi di edilizia scolastica; stato giuridico e trattamento economico del personale in servizio presso uffici statali presenti in Sicilia, preposti alla trattazione delle materie trasferite con il decreto. La Regione può comunque istituire, con oneri a proprio carico, insegnamenti di interesse regionale integrativi delle materie previste dalla normativa statale nel rispetto delle norme sullo stato giuridico del personale docente. In ogni caso l'art. 9 del medesimo provvedimento attuativo disponeva che, per l'esercizio delle attribuzioni contenute nel decreto, l'amministrazione regionale si sarebbe avvalsa degli organi e degli uffici periferici del Ministero della Pubblica Istruzione e del personale ivi in servizio.

Senonché l'amministrazione scolastica in Sicilia è tutt'ora, dal punto di vista strutturale un'amministrazione statale, come peraltro sottolineato anche dalla Corte Costituzionale nella sentenza 2 aprile 1999, n. 111, nella quale chiarisce: “infatti, ai sensi dell'art. 9, comma 1, d.p.r. n. 246/1985, per l'esercizio delle funzioni in materia di istruzione, trasferite alla Regione o ad essa devolute ai sensi dell'art. 20, comma 1, seconda parte, dello statuto (funzioni, cioè, queste

può attribuire buoni e contributi, organizza un sistema di certificazione e un sistema di valutazione, promuove la costituzione di poli formativi e azioni di formazione permanente (l.r. Lombardia n. 19/97).





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

ultime che l'amministrazione regionale svolge "secondo le direttive e il governo dello Stato" art. 5, comma 1, del decreto) questa si avvale degli organi e degli uffici periferici del ministero della pubblica istruzione e del personale ivi in servizio; e, ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. f), del medesimo decreto, restano in capo allo Stato le attribuzioni (e i relativi oneri) concernenti lo stato giuridico e il trattamento economico del personale in servizio presso gli uffici statali esistenti in Sicilia, nonché del personale delle scuole della Regione. A sua volta, l'art. 6 delle citate norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 246/1985 prevede che le variazioni degli organici del personale statale vengano effettuate dai competenti organi statali, anche se rese necessarie a seguito dell'istituzione di nuove scuole deliberata "in base ai piani predisposti dalla Regione d'intesa con l'amministrazione statale".

Con la legge 24 febbraio 2000, n. 6 la Regione ha dettato provvedimenti in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche statali e di quelle regionali, riconoscendo l'autonomia alle singole istituzioni scolastiche e attribuendo la personalità giuridica a quelle che ne erano prive.

Nella legge la Regione conferma l'attribuzione al livello regionale dei seguenti funzioni e compiti:

"a) i compiti e le funzioni concernenti i criteri e i parametri per l'organizzazione della rete scolastica; b) le funzioni relative alla determinazione e all'assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio della Regione; c) la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; d) la programmazione a livello regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica sulla base dei piani provinciali assicurando il coordinamento con la programmazione di cui alla lettera c); e) la suddivisione del territorio regionale, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa, nonché in ambiti territoriali di ampiezza differenziata a seconda del grado di istruzione, nei quali va assicurata la permanenza e la stabilità delle istituzioni scolastiche, con particolare riguardo alle caratteristiche demografiche,





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

geografiche, economiche, socio-culturali del territorio, nonché alla sua organizzazione politico-amministrativa; f) la determinazione del calendario scolastico” (art. 12).

Vengono, invece, attribuiti alle Province in relazione all'istruzione secondaria superiore, ed ai Comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni concernenti: “a) l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione; b) la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche; c) i servizi di supporto organizzativo dell'istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio; d) il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, sentite le istituzioni scolastiche; e) la sospensione delle lezioni in casi gravi ed urgenti; f) le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite; g) la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale; h) il piano di utilizzazione nelle ore extra scolastiche delle palestre e delle attrezzature sportive, da predisporre d'intesa con gli organi territoriali del Coni; i) la promozione di attività sportive da organizzarsi di concerto con i competenti organi del Coni”. Inoltre i Comuni, anche in collaborazione con le province e d'intesa con le istituzioni scolastiche, sono autorizzati a realizzare iniziative relative a: a) educazione degli adulti; b) interventi integrati di orientamento scolastico e professionale; c) azioni tese a realizzare le pari opportunità di istruzione; d) azioni di supporto tese a promuovere e sostenere la coerenza e la continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola; e) interventi perequativi; f) interventi integrati di prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute. Con questa legge anche la Regione Siciliana, quindi, ha recepito ed attuato nel proprio territorio il riconoscimento dell'autonomia alle istituzioni scolastiche, allineando così il proprio ordinamento a quello nazionale.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

3.8 LE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

Le istituzioni scolastiche costituiscono l'ultimo snodo del sistema nazionale di istruzione, quello vitale che svolge attività e si assume responsabilità in relazione alla produzione del risultato finale costituito dal percorso di istruzione offerto ai discenti. Il momento della valorizzazione della loro autonomia è, quindi, molto significativo, anche perché la questione delle funzioni attribuite alle istituzioni scolastiche è necessariamente collegata a quella dell'accrescimento della loro autonomia. Abbiamo già detto che l'art. 117 Cost., riprende a livello costituzionale l'idea del riconoscimento della loro autonomia, anche non se si pone nella prospettiva delle funzioni amministrative, ma resta nel campo della potestà normativa. Senonché l'elemento introdotto dal legislatore costituzionale merita di essere valorizzato sotto l'aspetto organizzativo e, quindi, anche sul piano della distribuzione delle funzioni amministrative che a quella autonomia danno rilevante significato.

Il riconoscimento di autonomia e personalità giuridica alle istituzioni scolastiche si ispira ad un modello diverso da quello prefigurato costituzionalmente della responsabilità politica e della riferibilità di tutte le pubbliche amministrazioni ad un preciso livello di governo (il modello della responsabilità ministeriale). Alla luce delle norme richiamate l'istituzione scolastica si configura come soggetto al centro di una fitta rete di relazioni, che deve potersi raffrontare con i vari livelli politico-amministrativi e che, pertanto, non può essere considerata articolazione di questi. Il rafforzamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche (così come il generale rafforzamento dell'autonomia dei diversi centri di potere che compongono la pubblica amministrazione) è conseguenza delle trasformazioni che hanno attraversato il nostro ordinamento e dell'accettazione dell'idea di una scuola che non debba necessariamente avere caratteri uniformi su tutto il territorio nazionale. Ciò non significa che sia definitivamente caduto il dogma dell'uniformità, ma vuol piuttosto significare che l'uniformità va ricercata sul terreno delle norme generali di istruzione, dei vincoli organizzativi che lo Stato può porre alle istituzioni e della quota di programmi di studio sua competenza. La scelta dell'ordinamento di conferire autonomia alle





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

istituzioni scolastiche va letta come necessità di assicurare a tali istituzioni indipendenza rispetto alle istanze politiche, in relazione all'attività da queste svolta di organizzazione e produzione dell'istruzione ed al ruolo di snodo finale della complessa trama di rapporti politico-territoriali che partecipano, in modo più o meno incisivo, di questa attività. L'autonomia riconosciuta alle scuole è un'autonomia funzionale, che si esplica fundamentalmente nell'organizzazione e progettazione delle attività didattiche ed educative. La disciplina normativa sembra incline a configurare le autonomie scolastiche come centri di poteri amministrativi.

E' sufficiente rammentare l'art. 21, l.n. 59/97 nella parte in cui stabilisce che: "Ai fini della realizzazione della autonomia delle istituzioni scolastiche, le funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione, fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato, sono progressivamente attribuite alle istituzioni scolastiche, attuando a tal fine anche l'estensione ai circoli didattici, alle scuole medie, alle scuole e agli istituti di istruzione secondaria, della personalità giuridica degli istituti tecnici e professionali e degli istituti d'arte ed ampliando l'autonomia per tutte le tipologie degli istituti di istruzione, anche in deroga alle norme vigenti in materia di contabilità dello Stato".

L'art. 14 del regolamento che ha disciplinato l'autonomia configurata dall'art. 21 (il d.P.R. n. 275/99) dispone che: "A decorrere dal 1 settembre 2000 alle istituzioni scolastiche sono attribuite le funzioni già di competenza dell'amministrazione centrale e periferica relative alla carriera scolastica e al rapporto con gli alunni, all'amministrazione e alla gestione del patrimonio e delle risorse e allo stato giuridico ed economico del personale non riservate, in base all'articolo 15 o ad altre specifiche disposizioni, all'amministrazione centrale e periferica".

Ed ancora al comma 2 dello stesso articolo viene elencato un certo numero di funzioni: "In particolare le istituzioni scolastiche provvedono a tutti gli adempimenti relativi alla carriera scolastica degli alunni e disciplinano, nel rispetto della legislazione vigente, le iscrizioni, le





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

frequenze, le certificazioni, la documentazione, la valutazione, il riconoscimento degli studi compiuti in Italia e all'estero ai fini della prosecuzione degli studi medesimi, la valutazione dei crediti e debiti formativi, la partecipazione a progetti territoriali e internazionali, la realizzazione di scambi educativi internazionali”.

In realtà poiché l'autonomia “è garanzia di libertà di insegnamento e di pluralismo culturale e si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo, coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema di istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e approfondimento”, come recita l'art. 1, comma 2, del d.P.R. n. 275/1999, le istituzioni scolastiche finiscono per caratterizzarsi più che come centri di amministrazione, come elementi fondamentali del sistema educativo e formativo. Se poi si esaminano anche i commi 7 e seguenti dell'art. 21, che chiariscono i caratteri dell'autonomia, si evidenzia che essi lasciano un limitato spazio alle funzioni amministrative in senso proprio. Ed infatti: l'autonomia organizzativa “è finalizzata alla realizzazione della flessibilità, della diversificazione, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio scolastico, alla integrazione e al migliore utilizzo delle risorse e delle strutture, all'introduzione di tecnologie innovative e al coordinamento con il contesto territoriale” (comma 8). Essa, quindi, attiene soprattutto all'organizzazione delle prestazioni piuttosto che alla possibilità di dare luogo ad un disegno organizzativo autonomo. Ne è conferma l'art. 5 del d.p.r. n. 275/1999 ai sensi del quale “le istituzioni scolastiche adottano anche per quanto riguarda l'impiego dei docenti, ogni modalità organizzativa che sia espressione di libertà progettuale e sia coerente con gli obiettivi generali e specifici di ciascun tipo di indirizzo e di studio, curando la promozione e il sostegno dei processi innovativi e il miglioramento dell'offerta formativa”.

L'autonomia didattica, invece, “è finalizzata al perseguimento di obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione, nel rispetto della libertà di insegnamento, della libertà di scelta educativa





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

da parte delle famiglie e del diritto di apprendere. Essa si sostanzia nella scelta libera e programmata di metodologie, strumenti, organizzazione e tempi dell'insegnamento, da adottare nel rispetto della possibile pluralità di opzioni metodologiche e, in ogni iniziativa che sia espressione di libertà progettuale, compresa l'offerta di insegnamenti opzionali, facoltativi o aggiuntivi nel rispetto delle esigenze degli studenti (art. 21, comma 9, l.n. 59/97). La trama normativa sembra incentrarsi, quindi, sull'autonomia, piuttosto che sulle limitate funzioni ad essa correlate. Viene infatti disciplinata un'attività preordinata a garantire il percorso di maturazione della personalità degli alunni in cui lo spazio per funzioni amministrative in senso proprio non risulta prevalente, perché l'attenzione è posta su attività, operazioni e scelte che sono espressione della progettualità didattica.

Sono in ogni caso rilevanti gli artt. 3 e segg. del d.P.R. n. 275/99 che specificano i caratteri dell'autonomia didattica e organizzativa di ricerca, di sperimentazione e sviluppo: in particolare la disciplina del Piano dell'Offerta Formativa, vero cuore dell'autonomia funzionale che delinea la tipologia delle prestazioni offerte dalla scuola.

In conclusione, all'autonomia funzionale (intesa come organizzazione, gestione ed erogazione delle prestazioni personali preordinate all'istruzione e all'educazione) saranno riconosciute soltanto le funzioni amministrative intrecciate con questa dimensione e giustificate dal suo svolgimento. In tale prospettiva si spiega l'art. 14, comma 2, d.P.R. n. 275/1999 laddove stabilisce che le istituzioni scolastiche provvedono a tutti gli adempimenti relativi alla carriera scolastica degli alunni e disciplinano, nel rispetto della legislazione vigente, le iscrizioni, le frequenze, le certificazioni, la documentazione, la valutazione, il riconoscimento degli studi compiuti in Italia e all'estero ai fini della prosecuzioni degli studi medesimi, la valutazione dei crediti e debiti formativi, la partecipazione a progetti territoriali e internazionali, la realizzazione di scambi educativi internazionali. Sono ambiti di azione amministrativa strettamente attinenti all'insegnamento e all'istruzione come risultato in vista dei quali è riconosciuta l'autonomia.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Vi sono, poi, alcune essenziali funzioni amministrative che paiono costituire, da un punto di vista logico, il completamento dell'autonomia e che dovrebbero essere assegnate alle istituzioni, consentendo alle stesse di gestire scelte davvero autonome, di esprimere una propria progettualità e una specifica identità, nonché di aprirsi all'esterno verso la realtà territoriale: esse sono la gestione del personale, anche con riferimento al suo reclutamento, e una maggiore incidenza nella distribuzione delle risorse finanziarie.

3.9 L'INTEGRAZIONE SCOLASTICA DEI MINORI STRANIERI

Fin qui è stato descritto un sistema complesso e articolato che si poggia sulla sovrapposizione di diversi livelli sia sotto il profilo normativo, che sotto il profilo delle competenze amministrative, ma che si rivela unitario quanto al risultato finale cui il sistema tende, che è costituito dalla predisposizione di un percorso di istruzione utile a favorire il pieno sviluppo della persona che vi accede. Se questo è il risultato finale del sistema di istruzione e formazione è evidente come esso concorra alla realizzazione di una società più evoluta ed eguale, nella quale un posto di rilievo è assicurato alla integrazione sociale. L'integrazione, infatti, non è solo strumento (di benessere collettivo, di sviluppo economico, etc.), ma è anche un fine poiché serve alla conservazione della stessa società nella quale gli individui che la compongono devono desiderare di integrarsi o di appartenere.

La produzione di conoscenza, di sapere e di abilità condivise è presupposto per realizzare una reale integrazione all'interno di una determinata compagine sociale ed il luogo nel quale tale conoscenza è prodotta tra tutti è quello privilegiato. L'integrazione sociale ha il suo antecedente logico nell'integrazione scolastica.

Vi sono molte norme, tra le tante che riguardano la scuola, che fanno riferimento all'integrazione nel sistema scolastico e vi sono alcuni strumenti che il legislatore ha individuato per rendere concreta l'esigenza di integrazione.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Dal Focus sugli alunni non cittadini nell'a.s. 2016-2017 (dati aggiornati al 31 agosto 2018, pubblicato dal MIUR nel marzo 2018), gli studenti stranieri presenti in Italia erano 826.000 e cioè il 9,4% dell'intera popolazione scolastica. Le risultanze statistiche hanno evidenziato un aumento di 11.000 presenze rispetto all'anno scolastico precedente.

Secondo quanto appurato dal MIUR, i tassi di scolarità degli studenti non cittadini coincidono con quelli degli italiani nella fascia di età 6-13 anni (100%), che corrisponde al primo ciclo dell'istruzione, scendono nella fascia 14-16 anni (90%) e scendono ulteriormente nella fascia di età 17-18 anni che corrisponde all'ultimo biennio del secondo ciclo di istruzione (64,8%).

Un altro ambito educativo in cui gli scolari stranieri hanno tassi di scolarità inferiori rispetto ai cittadini italiani è quello della scuola dell'infanzia. I bambini con cittadinanza non italiana presenti nelle scuole di infanzia rappresentano il 77% dei bambini con cittadinanza non italiana residenti in Italia, mentre i bambini italiani che frequentano le scuole di infanzia costituiscono il 96%.

Ulteriore aspetto degno di nota è costituito dalla crescita, che nel tempo si rivela costante, degli studenti non cittadini nati in Italia da genitori stranieri. Nel quinquennio che va dal 2012/2013 al 2016-2017 questo gruppo è passato da circa 371.000 unità a circa 503.000 unità incrementandosi del 35,4%. Sul totale del gruppo di studenti con cittadinanza non italiana essi rappresentano il 61%, mentre in relazione al totale degli studenti essi costituiscono il 5,8%.

Gli studenti stranieri scelgono prevalentemente percorsi formativi a carattere tecnico o professionale. Nell'a.s. 2016/2017 gli studenti stranieri presenti nei tre percorsi di istruzione secondaria di II grado era pari al 12,5% negli istituti professionali, all'8,5% negli istituti tecnici e al 4,1% nei licei.

Nel febbraio 2014 il MIUR, nell'ambito delle sue competenze, ha emanato le "Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri", aggiornando la prima edizione delle Linee guida, risalente al 2006. Il documento dopo un esame di contesto ed il richiamo al concetto di interculturalità ed ai modelli educativi che all'interculturalità devono ispirarsi, detta indicazioni





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

operative e procedure per realizzare l'integrazione degli studenti stranieri, partendo da un dato molto importante e significativo per il quale all'interno del gruppo "alunni stranieri", vi sono molti sotto gruppi e tipologie di studenti: alunni con ambiente familiare non italofono, minori non accompagnati, alunni figli di coppie miste, alunni arrivati per adozione internazionale, alunni rom, sinti e caminanti.

Le Linee guida pongono l'attenzione al momento dell'accoglienza (iscrizione, inserimento nelle classi), al momento dell'orientamento, identificando l'elemento più critico nel passaggio tra la scuola secondaria del primo ciclo di istruzione e quella del secondo ciclo, all'Italiano come lingua seconda ovvero alla previsione di specifici percorsi, costruiti a "scalare" (più intensi all'inizio e via via più diluiti) per apprendere la lingua italiana allo scopo di comunicare, studiare e sostenere gli apprendimenti comuni. Particolare importanza viene riconosciuta al plurilinguismo, presente nelle scuole, ed alla necessità di valorizzare le diversità linguistiche, che sono anche e soprattutto diversità culturali. Il documento ribadisce l'importanza della formazione del personale scolastico, sia iniziale, che in itinere, rivolta sia ai docenti in ingresso che a quelli in servizio.

La l.n. 107/2015 (all'art 1, comma 7, lett. r) ha inserito, tra gli obiettivi affidati all'offerta formativa, l'alfabetizzazione e il perfezionamento dell'italiano come lingua seconda attraverso corsi e laboratori per studenti di cittadinanza o di lingua non italiana, da organizzare anche in collaborazione con gli enti locali e il terzo settore, con l'apporto delle comunità di origine, delle famiglie e dei mediatori culturali. La stessa legge ha disposto (all'art. 1, comma 32) che le attività e i progetti di orientamento scolastico vengano sviluppati con modalità idonee a sostenere anche le eventuali difficoltà e problematiche proprie degli studenti di origine straniera, riprendendo alcuni temi già sviluppati nelle Linee guida (Italiano come lingua seconda e orientamento). In aggiunta, il D.M. n. 197/2016, adottato in attuazione della l.n. 107/2015 (art. 1 commi 124 e 125) contenente il Piano nazionale 2016-2019 per la formazione in servizio dei docenti, che coinvolge anche i dirigenti scolastici e il personale ATA, ha individuato tra le priorità nazionali "L'integrazione, le competenze di cittadinanza e la cittadinanza globale".





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Per completezza si evidenzia che presso il MIUR è stato istituito l'Osservatorio Nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri, con compiti consultivi e propositivi²⁰, allo scopo di sostenere le politiche di integrazione del Ministero.

3.10 LINEE EVOLUTIVE DEL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE NEL QUADRO DEL PROGRESSIVO AFFERMARSI DEL RICONOSCIMENTO DEI DIRITTI FONDAMENTALI DEL NON CITTADINO

L'attenzione ai temi sin qui trattati si spiega alla luce delle trasformazioni che hanno investito la società italiana dal secondo dopoguerra ad oggi. L'Italia, come è noto, almeno fino agli anni '80 è stata teatro di "e-migrazione" e non di "im-migrazione". L'immigrazione in Italia si è storicamente caratterizzata come fenomeno del tutto sporadico e limitato, essendo molto più diffusa l'emigrazione verso altri paesi da parte dei cittadini italiani. Sin dal 1876 (anno da quale risultano le prime rilevazioni statistiche) e nel corso di tutto un secolo, si sono registrate approssimativamente 26 milioni di partenze, di cui circa 14 milioni sono avvenute tra il 1876 e il 1915²¹.

Questi dati spiegano perché soltanto verso la fine degli anni '80 il nostro legislatore prende atto della necessità di una regolazione specifica dedicata all'immigrazione e più in generale alla condizione giuridica dello straniero, rispetto alla disciplina preesistente, contenuta nel Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, che fino a quel momento aveva regolato l'ingresso ed il soggiorno degli stranieri su suolo italiano. La percezione sociale del fenomeno migratorio, quindi, cominciò a farsi strada a metà degli anni '80, quando l'ingresso degli stranieri sul suolo italiano iniziò progressivamente ad incrementarsi.

Il primo censimento ISTAT sulla presenza di stranieri in Italia risale al 1981 (vennero registrate in quell'occasione 351.000 presenze). E' di tutta evidenza che i dati ricavati da quel censimento

²⁰L'Osservatorio è stato istituito con DM 31 agosto 2017, n. 643, poi integrato con DM 20 settembre 2017, n. 685, ma già nel 2014 vi era stata la ricostituzione di altro Osservatorio denominato "Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'interculturalità" (DM 5 settembre 2014, n. 718).

²¹ Dati della Fondazione Paolo Cresci in www.fondazionepaolocresci.it.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

sono molto diversi da quelli delle ultime rilevazioni statistiche. Attualmente gli stranieri residenti nel nostro paese sono poco più di cinque milioni (di cui oltre tre milioni e mezzo da paesi extra UE) e rappresentano più dell'8% della popolazione²².

I principali gruppi residenti in Italia sono i romeni, gli albanesi, i marocchini, i cinesi e gli ucraini. Sulla base degli ultimi studi statistici più del 50% dei residenti di nazionalità straniera provengono da un paese dell'Europa, poco più del 20% dall'Africa; il 20% circa dall'Asia e il 7% dalle Americhe. Com'è facile immaginare la maggior parte degli stranieri risiede al nord e al centro, mentre una minima percentuale al sud e nelle isole.

Sembra ormai acquisito che il fenomeno migratorio non sia (o non sia più) un effetto congiunturale, ma sia un fatto strutturale destinato a protrarsi nel medio-lungo periodo. Ciononostante visto che la percezione dell'immigrazione come evento strutturale e costante ha tardato a manifestarsi, nelle trame dell'ordinamento positivo esistono (e resistono) scelte di carattere emergenziale, che contraddicono la generale tendenza ad un sistema stabilizzato, funzionale alla realizzazione di una effettiva integrazione sociale. Poiché il fenomeno dell'immigrazione è vario e complesso, esso necessita di risposte normative ed istituzionali sfaccettate, che non possono essere circoscritte alla disciplina dell'ingresso e del soggiorno nel territorio nazionale, ma devono essere estese agli aspetti, altrettanto importanti, dell'insediamento e dell'integrazione degli stranieri con la comunità alla quale hanno finito per appartenere. Il tema dell'integrazione sociale con le implicazioni che esso comporta, sia in termini di misurazione della democraticità delle istituzioni, sia in termini di ricadute economiche di essa integrazione, sia in termini di crescita complessiva della società di accoglienza, è costituito da molteplici segmenti di indagine che tra loro si collegano e si intersecano per

²² Gli stranieri residenti in Italia al 1° gennaio 2018 esattamente sono 5.065.000, e rappresentano 8,4% della popolazione. Il dato statistico rilevato dall'Istat è molto vicino a quello del 2017 che vedeva la percentuale di stranieri residenti all'8,3%. L'incremento registrato è di 18.000 unità per un tasso del 3,6 per mille. Fin dall'anno 2016 la variazione della popolazione straniera presenta livelli limitati (v. Report ISTAT su Indicatori Demografici dell'8 febbraio 2018 in www.istat.it).





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

costruire una idea di integrazione che sia quanto più vicina possibile al progetto costituzionale e agli impegni presi dallo Stato italiano a livello internazionale per realizzare una società più equa e più uguale. In questo quadro la questione della permeabilità del sistema di istruzione e di formazione rispetto alle esigenze delle comunità di immigrati presenti sul territorio è senza dubbio centrale.

E' utile tenere presente che il punto di vista dello “straniero” costituisce un osservatorio efficace per la valutazione del grado di centralità riconosciuto alla persona dagli ordinamenti democratici e per saggiare lo stesso livello di democrazia acquisito dalla società di riferimento²³.

Ciò riguarda in modo particolare il riconoscimento, la garanzia di effettività e la tutela di diritti fondamentali a prescindere dal possesso della cittadinanza, come momento di realizzazione di una reale integrazione tra lo straniero e la società nella quale si è insediato.

3.10.1 I DIRITTI FONDAMENTALI RICONOSCIUTI AGLI STRANIERI

In generale possiamo affermare che uno dei temi centrali legato all'immigrazione e agli immigrati riguarda proprio l'estensione allo straniero dei diritti fondamentali riconosciuti dall'ordinamento costituzionale. Il motivo di tale centralità è da rinvenirsi nell'attitudine che ha la prospettiva del “non cittadino” a fungere da strumento di verifica dei modi e delle tecniche per mezzo delle quali uno Stato democratico riconosce e garantisce alla persona in quanto tale, una certa quantità di diritti che ad essa spettano come persona umana ed indipendentemente dal suo legame di cittadinanza con quello Stato. In questo ambito lo studio della condizione giuridica dello straniero si comporta come una cartina al tornasole per testare la capacità dell'ordinamento

²³ Sulla funzione “specchio dell'immigrazione” intesa come capacità delle migrazioni di rivelare «le caratteristiche della società di origine e di quella di arrivo, della loro organizzazione politica e delle loro relazioni», si vedano gli studi di A. Sayad, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 1999. □





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

statale di essere permeabile alle istanze, alle esigenze ed agli interessi provenienti dalla comunità che governa, in modo da garantire l'effettività dei principi democratici e solidaristici che ispirano gli ordinamenti costituzionali contemporanei.

Il riconoscimento, la garanzia di effettività e la tutela di diritti fondamentali a prescindere dal possesso della cittadinanza, nella nostra epoca, che è un'epoca di globalizzazione anche dei diritti, ci aiuta a comprendere quanto sia evoluto un ordinamento e quanto sia centrale per quell'ordinamento, al di là delle affermazioni di principio, la persona in quanto tale.

Questa coppia concettuale immigrazione/diritti fondamentali pone sin da subito un certo numero di problemi significativi e che un approccio approfondito all'argomento dovrebbe proporsi preliminarmente di affrontare.

In primo luogo è doveroso fare un'ovvia osservazione sull'inesistenza di un rigido catalogo legislativo nel quale sono elencati tutti i diritti fondamentali e dal quale attingere per verificare l'estensibilità di ciascuno di essi diritti agli stranieri. I diritti fondamentali della persona si ricavano da un complesso di fonti normative interne, internazionali, sovranazionali, che spesso si sovrappongono a cagione della loro appartenenza a livelli differenti. E 'da questo intricato reticolo che vengono estrapolati i diritti fondamentali dell'uomo riconosciuti anche nel nostro ordinamento.

L'inesistenza di un elenco tassativo rende la materia fluida, permeabile alle trasformazioni sociali e capace di evolvere e modificarsi rapidamente sia sotto il profilo della quantità di tali diritti, che sotto il profilo della qualità della tutela offerta a ciascuno di essi. Con le trasformazioni sociali aumenta il numero dei diritti che viene ad integrare la rete e si modificano i modi in cui ad essi diritti l'ordinamento riconosce tutela²⁴.

²⁴Già in questo quadro un ruolo di rilievo è attribuito alla pubblica amministrazione nel momento dell'attuazione del diritto, oggi più di ieri, ed è difficile che non vi sia l'intermediazione di una pubblica amministrazione quando si tratta di attuare e, cioè, di garantire l'effettività di tali diritti anche ai non cittadini.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Inoltre, stabilito che ragionando sui diritti fondamentali non si ha a disposizione una rigida catalogazione legislativa, bisogna affrontare un altro problema che è costituito dal fatto che l'ordinamento giuridico procede per categorie, cosa che nell'ambito in questione è particolarmente pregnante. La disciplina giuridica, lo statuto, cui fare riferimento per comprendere (ed applicare) le regole che servono a regolare una determinata fattispecie, dal nostro ordinamento viene stabilita sulla base di categorie (generi e specie) nella quale sono inseriti i vari soggetti giuridici. Nel campo che stiamo affrontando (immigrazione e diritti fondamentali) osserviamo che il nostro ordinamento costruisce ripartizioni, insiemi e sottoinsiemi di persone a cui attribuire (o negare) diritti (o limitarne l'esercizio).

Una prima grande ripartizione è quella che vede i cittadini da un lato e gli stranieri dall'altro lato. I cittadini godono di tutti i diritti sociali, civili, politici (fondamentali o meno che siano) che l'ordinamento riconosce; gli stranieri non godono in egual misura di tutti questi i diritti. Nell'insieme costituito dagli stranieri, o meglio dai "non-cittadini", sono individuabili vari sottoinsiemi. Il primo composto da stranieri appartenenti all'UE, cioè quelle persone che pur non essendo cittadini italiani, sono cittadini di un paese dell'Unione e stranieri non-UE (appartenenti a paesi terzi). La condizione degli stranieri appartenenti all'Unione Europea è quasi del tutto assimilabile a quella dei cittadini italiani, in virtù delle garanzie assicurate dall'appartenenza all'Unione Europea. Mentre nel sottoinsieme degli stranieri non-UE, si riscontrano altre ripartizioni e cioè quella che riguarda il gruppo degli stranieri in regola con le norme sull'ingresso ed il soggiorno nel territorio dello Stato e quella degli stranieri non in regola; ed inoltre si riesce ad individuare altre categorie di stranieri ovvero quella dei richiedenti protezione internazionale; quella degli asilanti e quella dei minori non accompagnati (in genere si tratta di minori privi di documenti).

La conseguenza di queste ripartizioni porta quasi naturalmente alla frammentazione dello statuto giuridico applicabile a ciascuna categoria di stranieri, quasi che potrebbe non esistere una disciplina generale ed unitaria applicabile allo straniero, ma esisterebbero più discipline speciali





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

per ogni sottoinsieme. In effetti dall'osservazione delle modalità con cui sono riconosciuti i diritti fondamentali viene fuori che questi, lungi dall'essere riconosciuti a tutti, sono declinati in modo differente ed a seconda della categoria di appartenenza del soggetto che reclama tutela.

Il fenomeno migratorio, così come oggi lo conosciamo, ha influenzato moltissimo il tema dei diritti fondamentali. Basti pensare che molto tempo fa le questioni sulla condizione giuridica dello straniero erano sostanzialmente legate all'affermazione o alla negazione di diritti della persona come il diritto alla vita, alla libertà personale, alla libertà di manifestazione del pensiero, alla libertà di circolazione o al diritto di difesa. L'accentuarsi del fenomeno migratorio, insieme all'evoluzione dell'ordinamento verso un più alto livello di democrazia ha spostato l'attenzione su altri diritti e cioè sui diritti sociali, ovvero su quei diritti che spettano all'individuo in quanto appartenente ad un contesto sociale organizzato (diritto alla salute, all'abitazione, all'istruzione). In un lontano passato le norme che si occupavano di stranieri erano tutte contenute nel Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza²⁵, ed erano norme che prevedevano una serie di controlli, prescrizioni ed obblighi rivolti ai “non cittadini” incidenti sul godimento dei diritti e delle libertà essenziali. Nel tempo è accaduto che queste norme venissero progressivamente adattate all'ordinamento costituzionale repubblicano ed inoltre la pressione dei problemi causati dall'aumento delle immigrazioni ha reso indispensabile l'apprestamento di risposte normative sempre più complete, fino alla adozione di una disciplina organica, tendenzialmente onnicomprensiva finalizzata alla regolazione di tutte le fasi dei fatti di immigrazione (ingresso, soggiorno, insediamento e integrazione)²⁶.

²⁵ Il T.U.L.P.S. fu approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773 ed è tutt'ora in vigore, con le modifiche, integrazioni ed adattamenti delle sue norme volute dal legislatore o derivate dalle sentenze della Corte Costituzionale.

²⁶ Si tratta ovviamente della legge 6 marzo 1998, n. 40 “Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”, meglio conosciuta come legge “Turco-Napolitano” dal nome del Ministro per la solidarietà sociale di allora, Livia Turco e del Ministro dell'interno del tempo, Giorgio Napolitano.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

3.10.2 DIRITTI FONDAMENTALI E PRINCIPIO DI EGUAGLIANZA

In una prima fase della parabola del riconoscimento dei diritti fondamentali agli stranieri, i casi portati all'attenzione della giurisprudenza costituzionale erano rari e caratterizzati dall'occasionalità con cui lo straniero veniva a trovarsi in contatto con l'ordinamento italiano. Sotto il profilo della ricostruzione della condizione giuridica dello straniero in questa fase più remota va osservato che la giurisprudenza costituzionale rivestì un ruolo molto importante sul tema dell'applicabilità allo straniero del principio di eguaglianza. Com'è noto, l'art. 3 Cost., nell'enunciazione del principio di eguaglianza fa espresso riferimento ai cittadini (sia al primo che al secondo comma). La Consulta ha precisato, infatti, in più di un'occasione²⁷ che a prescindere dal dato letterale contenuto nell'art. 3 Cost., il principio di eguaglianza va applicato sia ai cittadini, che agli stranieri, perché la norma va letta e interpretata alla luce dell'intero sistema costituzionale nel quale un posto centrale è assegnato all'art. 2, che attribuisce alla Repubblica il compito di riconoscere e garantire a tutti, indipendentemente, dall'essere cittadini o meno, i diritti inviolabili dell'uomo. In materia di diritti fondamentali, quindi, il principio di eguaglianza deve considerarsi esteso anche agli stranieri.

La Corte Costituzionale, approfondendo il tema, tiene a precisare che in concreto tra cittadino e straniero, considerati uguali quanto alla titolarità astratta di certi diritti, possono esistere differenze di situazioni che giustificano un differente trattamento giuridico, purché sia rispettato il criterio della ragionevolezza. Ciò autorizza il legislatore ad apprezzare e regolare in maniera differente situazioni concrete, facendo uso della sua discrezionalità, senz'altro vincolo se non quello della razionalità del suo apprezzamento discrezionale.

²⁷ Si vedano le sentenze n. 120 del 1967, sul divieto di concessione della libertà provvisoria allo straniero detenuto per reati doganali che non possa presentare cauzione o malleveria; n. 104 del 1969, sulle sanzioni conseguenti alla mancata comunicazione all'autorità di PS dell'ospitalità in favore di stranieri; n. 144 del 1970, sull'obbligo di comunicazione all'autorità di PS dell'assunzione al lavoro dello straniero; n. 109 del 1974, sul divieto di rientrare in Italia dell'espulso per assistere al proprio processo penale; n. 54 del 1979 su estradizione per reati di stranieri verso un paese nel quale per quei reati è prevista la pena di morte.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Tali decisioni dimostrano una notevole sensibilità nell'individuare la forte relazione esistente tra principio di eguaglianza e diritti fondamentali, soprattutto visto che la stessa Corte nella sentenza n. 25 del 1966 (sull'applicabilità del principio di eguaglianza alle persone giuridiche) definisce l'eguaglianza come principio generale che condiziona l'ordinamento nella sua obiettiva struttura e cioè come divieto a che *“la legge ponga in essere una disciplina che direttamente o indirettamente dia vita ad una ingiustificata disparità di trattamento delle situazioni giuridiche soggettive, indipendentemente dalla natura e dalla qualificazione dei soggetti ai quali queste vengano imputate”*. Per la Corte l'applicazione dell'eguaglianza passa attraverso la ricerca del fine della legge ovvero del motivo della previsione di una distinzione di disciplina riferibile alle condizioni personali e sociali. Sicché la diversa disciplina per lo straniero anche in materia di diritti fondamentali può essere legittima se sia giustificata dalla situazione concreta in cui lo straniero si trova rispetto al cittadino.

Nella giurisprudenza costituzionale successiva rispetto a quella citata, il criterio di ragionevolezza si connota di maggiore oggettività ulteriormente, perché si lega alla tecnica del bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti, giustificando così pure per altro verso la previsione di un trattamento differenziato dei diritti fondamentali dello straniero.

Da ciò risulta, quindi, che nel nostro ordinamento non solo il riconoscimento dei diritti fondamentali della persona può essere declinato dal legislatore in modo diverso a seconda dell'insieme di cui fa parte il soggetto che aspira a quel diritto, ma è anche filtrato dalla discrezionalità dell'apprezzamento legislativo delle condizioni personali di riferimento. Inoltre se passiamo al momento della concreta attuazione, il godimento dei diritti fondamentali è ulteriormente filtrato dall'intervento della pubblica amministrazione e dall'esercizio di discrezionalità amministrativa, perché è la pubblica amministrazione che in molti casi, ha il compito di assicurare e rendere effettivi tali diritti in favore degli immigrati.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

3.10.3 BREVI CENNI SULL'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA SULLA CONDIZIONE GIURIDICA DELLO STRANIERO

Fino all'adozione della legge Turco-Napolitano la legislazione nazionale in materia di immigrazione ha certamente avuto una connotazione emergenziale, finalizzata com'era alla gestione di ondate migratorie cui l'Italia si trovava impreparata anche sotto il profilo normativo. Non che l'ordinamento italiano fosse stato fino a quel momento totalmente insensibile alla condizione giuridica dello straniero, sol che si pensi all'art. 10 Cost. che, seppure nella sua estrema sintesi, detta importanti principi. Questi principi letti all'interno del complessivo disegno costituzionale esaltano il valore della persona a prescindere dal possesso della cittadinanza italiana.

Purtroppo però fino alla fine degli anni '80, il testo fondamentale che sostanzialmente definiva la condizione dello straniero era ancora il Testo Unico sulle Leggi di Pubblica Sicurezza, approvato con Regio Decreto del 1931, la cui finalità principale risiedeva ovviamente nel garantire l'ordine e la sicurezza pubblica. I due capi del T.U.L.P.S. che si occupavano dello straniero contavano di sole 10 disposizioni, dalle quali erano totalmente omessi gli aspetti salienti della vita sociale dello straniero (lavoro, assistenza, istruzione). Il corpo di norme contenuto nel T.U.L.P.S. non poteva regolare un contesto che già negli anni '80 aveva cominciato ad avere una certa rilevanza sociale, sia per la finalità di pubblica sicurezza cui era votato, sia per la sua natura, sia per la stessa inidoneità dell'amministrazione dell'interno a farsi carico delle questioni correlate all'immigrazione. Inoltre gli obblighi e le imposizioni previsti in capo allo straniero facevano dubitare della legittimità costituzionale delle sue norme. La Corte Costituzionale ebbe modo di pronunciarsi sulle norme del T.U.L.P.S. riferibili agli stranieri in più occasioni²⁸.

L'esilità del tessuto normativo negli anni costrinse l'Esecutivo ad intervenire per mezzo di atti amministrativi generali per risolvere di fatto alcuni problemi pratici causati dall'assenza di una organica normazione ordinaria. Il Ministro del Lavoro d'intesa con i Ministri degli Interni e degli

²⁸ Si veda nota 25.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Esteri adottò nell'anno 1963²⁹ una circolare amministrativa con la quale, *praterlegem*, introdusse il meccanismo dell'autorizzazione al lavoro come requisito necessario per l'ingresso nel territorio dello Stato italiano, previo accertamento della "indisponibilità di lavoratori idonei e disposti ad occupare il posto". Qualche tempo dopo il Ministro degli Affari Esteri emanò un'altra circolare che dettava regole sul soggiorno e transito degli stranieri, cercando di stemperare le rigidità del TULPS³⁰.

Dopo la ratifica Convenzione OIL n. 143/1975 del 24 giugno 1975 fu emanata la l. 30 dicembre 1986, n. 943, recante "*Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine*". Questa interveniva nel settore lavorativo, garantendo al lavoratore straniero la tutela dei diritti fondamentali, pari opportunità e parità trattamento, rispetto dei diritti sindacali, sicurezza sociale e libertà individuali e collettive. Ma anche così la normativa italiana si presentava, da un lato, poco adeguata alle esigenze che si manifestavano nel settore e, dall'altro lato, del tutto frammentaria, soprattutto in relazione alla programmazione dei flussi migratori e nella gestione delle clandestinità. In questo quadro di riferimento normativo alquanto lacunoso, venne emanata la legge "Martelli", dal nome dell'allora Vice Presidente del Consiglio dei Ministri (l. n. 39/90 di conversione con modifiche del d.l. 30/12/89 n. 416) che si occupava principalmente di rifugiati e profughi, ampliando e definendo lo status di rifugiato e il diritto di asilo politico ad esso collegato. La seconda parte del testo normativo, invece, si preoccupava di regolare l'aumento esponenziale dei flussi migratori degli anni '80, mediante la programmazione degli ingressi degli stranieri non comunitari in base alle necessità produttive e occupazionali del Paese. La legge "Martelli" imposta la gestione dell'immigrazione come problema fondamentalmente economico.

²⁹ Circolare n. 51/22/IV del 4 dicembre 1963 che introduce l'istituto dell'autorizzazione al lavoro – rilasciata dagli uffici provinciali del lavoro – come requisito per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro da parte delle Questure. La Circolare si preoccupa anche di sanare la posizione degli stranieri lavoratori irregolari, che avessero fatto ingresso nel Paese prima di una certa data.

³⁰ Si tratta della Circolare del Ministro degli Affari Esteri n. 7 del 28 dicembre 1970 intitolata: "Norme per l'ingresso, il soggiorno e il transito degli stranieri in Italia".





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Sul fronte della lotta per l'immigrazione clandestina, tale legge introduceva pene detentive e pecuniarie, aggravate dall'eventuale concorso, e fissava parametri iniziali del meccanismo di espulsione quale mezzo di controllo degli immigrati socialmente pericolosi o clandestini mediante provvedimento prefettizio disposto con decreto.

La permanenza dello straniero sul territorio veniva subordinata al rilascio di un permesso di soggiorno da parte della Questura o dell'Autorità di PS territorialmente competente, che indicava il motivo della permanenza e la durata del permesso variabile da un minimo di tre mesi ad un massimo di due anni. La legge "Martelli", nel campo del lavoro, è sembrata più rivolta a trovare una soluzione per fatti pregressi, che non a tracciare un quadro organico per il futuro, sostanziandosi in una moratoria volta a sanare le irregolarità che vedevano i lavoratori stranieri maggiormente disposti di quelli italiani a lavorare per retribuzioni più basse.

Il testo di legge proprio per il suo respiro limitato alla gestione delle urgenti necessità legate alle crescenti ondate migratorie del tempo, si è rivelato non del tutto adeguato rispetto alle innumerevoli esigenze collegate al mutamento degli assetti internazionali.

Soltanto molti anni dopo il legislatore è riuscito a proporre una disciplina legislativa più completa con l'adozione della l. n. 40 del 1998.

Tale riforma affronta la tematica dell'immigrazione e quella della condizione giuridica dello straniero, tra loro sostanzialmente differenti, sulla base di un disegno complessivamente organico ed organizzato. Essa disciplina sia gli aspetti legati all'ingresso, al soggiorno, al lavoro dello straniero (connessi al tema dell'immigrazione); sia gli aspetti relativi ai diritti civili e politici in senso lato riconosciuti allo straniero, nonché ai doveri che gli sono imposti (temi questi connessi, invece, alla condizione giuridica dello straniero). Le sue norme provvedono a disciplinare non solo tutti gli ambiti in cui si dispiega la stessa vita dello straniero, ma anche le varie fasi dell'immigrazione, nonché le differenti tipologie di ingresso e soggiorno nello Stato, anche se l'esigenza di sistematicità sottesa alla legislazione del 1998 non si è espressa pienamente, stante





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

la mancata regolamentazione del diritto di asilo, della condizione degli asilanti e delle domande di asilo che rimasero regolate dalla normativa previgente³¹.

La legge n. 40 del 1998 ispirata a principi solidaristici ed egualitari, contiene tra l'altro un elenco di diritti riconosciuti allo straniero sulla base delle norme di diritto interno e di diritto internazionale. Tra questi sono elencati: i diritti fondamentali della persona umana (art. 2, comma 1), i diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano (art. 2, comma 2), la parità di trattamento e la piena uguaglianza di diritti tra lavoratore regolarmente soggiornante in Italia e il lavoratore italiano (art. 2, comma 3); i diritti di partecipazione alla vita pubblica locale (art. 2, comma 4). Il testo unico riconosce allo straniero la parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, con i limiti previsti dalla legge (art. 2, comma 5); la protezione diplomatica nei limiti e nelle forme previsti dalle norme internazionali (art. 2, comma 7); il diritto di difesa (art. 17); il diritto a non essere espulso verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali (art. 19); il diritto all'unità familiare (art. 28) e al ricongiungimento familiare (art. 29).

Dalla rapidissima disamina condotta si nota che dagli anni '90, in poi, tra i diritti fondamentali riconoscibili agli stranieri hanno iniziato ad annoverarsi anche i diritti sociali, c.d. diritti a prestazione, cioè diritti di nuova generazione, che prevedono l'erogazione di servizi da parte della pubblica amministrazione, come il diritto alla salute, all'istruzione, alla previdenza e all'assistenza, ai servizi sociali. Si tratta di diritti consistenti in aspettative positive che postulano dal lato dei pubblici poteri obblighi di prestazione. Come può facilmente osservarsi essi condizionati dalle contingenze economico-finanziarie, sono diritti che più di tutti gli altri hanno subito le conseguenze dell'ultima crisi economica. I diritti sociali, infatti, hanno notevoli costi

³¹ L'art. 1, legge n. 39/1990 che disciplina il riconoscimento dello *status* di rifugiato è l'unica norma della legge "Martelli" che fu espressamente risparmiata dalle abrogazioni previste dall'art. 46 legge n. 40/1998.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

per lo Stato. Può certamente affermarsi che anche garantire diritti e c.d. “libertà negative”, ha un costo, se non altro perché ad essi diritti e libertà deve essere assicurata la tutelabilità in giudizio e una organizzazione pubblica di riferimento che ne renda effettiva la garanzia, ma il maggior costo dei diritti sociali, unito alla crisi economica ed alla necessità di rispettare gli obblighi europei di stabilità finanziaria, finisce per incidere in maniera sostanziale sul bilanciamento degli interessi in gioco e sulle scelte politiche di distribuzione delle risorse disponibili.

E' evidente che in questo quadro potrebbe accadere che nel riconoscimento e nell'attuazione dei diritti sociali venga privilegiato il criterio dell'appartenenza, a partire dalle previsioni legislative. In effetti in certi momenti si è registrata la tendenza della legislazione (statale e regionale) sociale e sanitaria a selezionare l'accesso ai servizi e ridurre al minimo essenziale quelli offerti agli stranieri immigrati ed in particolare agli immigrati irregolari.

I diritti sociali, poi, sono condizionati più di altri dalla presenza o meno di un'organizzazione amministrativa deputata ad erogare la prestazione oggetto del diritto. Il concreto esercizio del diritto alla salute, ad esempio, è condizionato, oltre che finanziariamente anche dalla predisposizione di apposite strutture e servizi in assenza dei quali il loro riconoscimento potrebbe restare mera affermazione di principio.

3.11 LA PROGRESSIVA AFFERMAZIONE DEL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE DEI NON CITTADINI. ALCUNE RIFLESSIONI DI CARATTERE GENERALE

Il diritto all'istruzione ed alla formazione anche dei non cittadini, con gli strumenti necessari a garantire l'effettività nell'ordinamento italiano, è stato oggetto di una progressiva affermazione, che è andata di pari passo con le riforme del sistema nazionale di educazione e con l'intensificarsi dei fenomeni migratori. Possiamo dire che la vicenda ha subito la stessa parabola evolutiva della graduale affermazione di altri diritti fondamentali, come il diritto alla salute. Il diritto all'istruzione, però, presenta alcune specificità che lo caratterizzano.

Esso non tollera limitazioni, né di tipo quantitativo, né di tipo qualitativo, derivanti dalla





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

regolarità o meno della presenza del minore sul territorio nazionale. Per dirla in altre parole non vi è un nucleo essenziale del diritto all'istruzione riconoscibile alla persona in quanto tale, perché esso è riconosciuto nella sua interezza a qualsiasi minore.

Ed infatti qualsiasi minore straniero presente sul territorio nazionale, anche se non accompagnato, anche se figlio di immigrati irregolari, ha il diritto di frequentare la scuola e il dovere di assolvere all'obbligo di istruzione. E se in passato l'effettività di questo diritto-dovere, pure sancito da convenzioni internazionali, era affidata ad atti amministrativi come le circolari ministeriali³², con il T.U. sull'immigrazione il diritto all'istruzione è stato definitivamente affermato e si è consolidato dal punto di vista normativo (art. 38 D.Lgs. n. 286/98 ed art. 21, II comma, D.Lgs. n. 142/2015). L'ordinamento di recente è ritornato sul tema con la legge 7 aprile 2017, n. 47 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati) che detta misure sul diritto all'istruzione dei cc.dd. MSNA, prevedendo all'art. 14, III comma: “A decorrere dal momento dell'inserimento del minore nelle strutture di accoglienza, le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e le istituzioni formative accreditate dalle regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano attivano le misure per favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico, ai sensi dell'articolo 21, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e formativo da parte dei minori stranieri non accompagnati, anche attraverso la predisposizione di progetti specifici che prevedano, ove possibile, l'utilizzo o il coordinamento dei mediatori culturali, nonché di convenzioni volte a promuovere specifici programmi di apprendistato. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione delle disposizioni del presente comma nei limiti delle risorse finanziarie, strumentali e umane disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”. Questa recente disposizione è di estremo interesse, perché da un lato pone l'accento sulla doverosità dell'istruzione e della formazione anche per i minori stranieri non accompagnati

³²Si tratta della circolare ministeriale 8 settembre 1989, n. 301: “Inserimento degli stranieri nella scuola dell'obbligo. Promozione e coordinamento delle iniziative per l'esercizio del diritto allo studio” e della circolare ministeriale 22 luglio 1990 n. 205 “La scuola dell'obbligo e gli alunni stranieri. L'educazione interculturale”.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

e dall'altro responsabilizza le istituzioni scolastiche e quelle formative nella realizzazione delle azioni finalizzate a favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico anche per questa categoria di soggetti.

Bisogna aggiungere un'altra considerazione di carattere generale. Il diritto all'istruzione non ha la stessa estensione in favore delle persone straniere maggiori di età. A costoro, infatti, possono essere erogati servizi educativi e di formazione solo se in possesso di un regolare titolo di ingresso e soggiorno nello Stato. Il diritto fondamentale all'istruzione si caratterizza perciò come diritto a geometria variabile a seconda della categoria di soggetti cui è rivolto.

Il problema non è di poco conto visto che spesso accade che minori stranieri, entrati nel territorio nazionale senza i necessari documenti di ingresso, ma accolti dal sistema educativo ed avviati a compiere gli studi (si tratta in moltissimi casi di minori non accompagnati), raggiungono la maggiore età prima ancora di completare il primo ciclo o il secondo ciclo di istruzione. In questo caso potrebbero correre il rischio, in quanto improvvisamente divenuti "irregolari" (per il mero fatto del compimento del 18° anno di età), di essere allontanati dalla scuola e potrebbero non portare a termine gli studi. Non di rado i giudici amministrativi si sono trovati a dinanzi casi di diniego di rinnovo di permesso di soggiorno per motivi di studio a maggiorenni, nel convincimento delle amministrazioni degli interni, ricavato da una lettura restrittiva delle disposizioni del capo VII del d.P.R. 394/99^{che} non sarebbe previsto il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di studio per la frequenza di scuole medie superiori a stranieri di età superiori a 18 anni. Si verificherebbe cioè l'illogica conseguenza che qualora lo studente maggiorenne chiedesse di iscriversi all'Università, potrebbe ottenere il permesso di soggiorno, mentre nel caso in cui chiedesse di completare del ciclo di studi superiori non potrebbe. In realtà i giudici amministrativi hanno affermato che non esiste alcuna norma che riservi ai soli minorenni il permesso di soggiorno per motivi di studio per l'iscrizione ad una scuola media superiore e preveda per i maggiorenni la sola possibilità di ottenere il permesso di soggiorno per frequentare l'università. Oltre ad essere priva di un fondamento normativo, secondo il giudici amministrativi,





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

l'interpretazione restrittiva prospettata dalle Amministrazioni avrebbe rischiato di condurre a risultati irragionevoli: considerato, infatti, che nella normalità dei casi il compimento della maggiore età avviene (anche per i cittadini italiani) prima del completamento della scuola media superiore, la tesi seguita dalle amministrazioni competenti avrebbe avuto l'inaccettabile effetto di impedire al cittadino straniero il completamento del corso di studi superiore per la sola ragione che è diventato maggiorenne. Il fatto che lo straniero sia iscritto ad una scuola media superiore non impedisce infatti all'amministrazione di rifiutare il permesso di soggiorno ove sussistano ragioni ostative espressamente previste dalla legge; tale rifiuto, tuttavia, non può automaticamente fondarsi, come a volte è accaduto sul mero dato anagrafico (il compimento della maggiore età), non essendovi, come si è detto, nessuna norma che riservi ai soli minorenni il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di studio per l'iscrizione ad una scuola media superiore³³.

Alle criticità riscontrate con riferimento al diritto all'istruzione per i maggiori d'età, si aggiungono quelle legate alla garanzia di effettività del diritto allo studio anche in favore dei non cittadini. Come abbiamo visto nel corso dell'esame delle competenze degli enti territoriali in materia, la tutela del diritto all'istruzione non è riservata allo Stato. Un grosso ruolo hanno anche le Regioni e le Province Autonome e ciò alla luce delle materie contenute nell'art. 117 Cost. Le Regioni, però, in varie occasioni hanno interpretato il loro ruolo in modo restrittivo spesso facendo appello ai vincoli di bilancio ed alla dispendiosità dei diritti a prestazione, come il diritto allo studio. Sono note le sentenze della Corte Costituzionale n. 2 e 222 del 2013 aventi ad oggetto, la prima, la legge della Provincia autonoma di Bolzano recante norme sull'integrazione sociale degli stranieri in generale, ed anche riguardo al diritto allo studio e la seconda, la legge della regione Friuli-Venezia Giulia avente ad oggetto "Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale".

Nel primo caso la Provincia autonoma di Bolzano riconosceva agevolazioni per la frequenza in

³³Il caso è stato esaminato e definito nei termini sopra riportati da Cons. St., VI sez., 27 febbraio 2007, n. 1734.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

scuole fuori provincia, richiedendo agli alunni e alunne stranieri di Stati non appartenenti all'Unione Europea, un periodo minimo di cinque anni di residenza ininterrotta nella Provincia di Bolzano. E così anche per l'accesso alle prestazioni di natura economica per il diritto allo studio universitario per cui veniva richiesto il requisito di un periodo minimo di cinque anni di residenza ininterrotta nella Provincia di Bolzano. Nel secondo caso la Regione Friuli Venezia-Giulia prevedeva che potessero accedere agli interventi regionali in materia di diritto allo studio gli alunni nel cui nucleo familiare almeno uno dei genitori risiedesse nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi e che appartenesse a una delle seguenti categorie di soggetti: cittadini italiani; cittadini UE regolarmente soggiornanti; titolari di permesso di soggiorno; titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria. La legge regionale prevedeva, inoltre, che i benefici indicati al suo interno fossero estesi a favore 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, a condizione che tali soggetti fossero comunque residenti da non meno di cinque anni nel territorio nazionale e da almeno ventiquattro mesi nel territorio regionale.

Come si vede le due leggi sottoposte a controllo di compatibilità costituzionale stabilivano, quale requisito per il riconoscimento di provvidenze o agevolazioni a supporto del diritto allo studio, la permanenza nel territorio regionale per un periodo minimo determinato.

In entrambi i casi la Corte Costituzionale ha condiviso le posizioni statali, rilevando come la richiesta del requisito della residenza ininterrotta nel territorio provinciale in un caso e nel territorio regionale nell'altro, per il riconoscimento di agevolazioni collegate al diritto allo studio, entrasse in contrasto con gli artt. 3 e 34 della Cost. Tali misure di sostegno, infatti, trovando fondamento nell'art. 34 della Costituzione, devono risultare indenni dal vizio di irragionevolezza. Di conseguenza se appare giusto che l'effettività del diritto sia garantita per concorso, la graduazione tra gli aventi diritto deve avere un nesso con il bisogno e la meritevolezza dello studente e non con la durata della residenza nel territorio dell'ente. E se è giustificabile, a parere





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

della Corte, richiedere il requisito della residenza nel territorio regionale, non sembra altrettanto giustificabile richiedere una durata temporale.

Dall'esame dei casi giurisprudenziali sopra indicati emerge che le criticità del sistema sono state risolte proprio in virtù dei principi fondamentali contenuti nella Carta costituzionale.

3.12 ISTRUZIONE E INTEGRAZIONE. ALCUNE (PROVVISORIE) CONCLUSIONI

La necessità di conseguire all'interno del sistema educativo una reale integrazione si apprezza su due piani complementari. In primo luogo sul piano individuale del soggetto fruitore delle attività educative e formative, rispetto al quale l'integrazione è presupposto del raggiungimento del successo formativo e dell'adempimento dell'obbligo di istruzione. Secondariamente sul piano sociale, posto che realizza l'obiettivo di coesione all'interno della comunità scolastica e della più ampia comunità territoriale in cui questa è inserita.

Nelle trame normative che sono state descritte ci sono molti riferimenti all'integrazione, come obiettivo e come percorso, ma la sensazione complessiva è quella della mancanza di un vero e proprio sistema dell'integrazione scolastica. Le azioni positive spesso sono frutto della buona volontà delle istituzioni scolastiche, mentre manca una metodologia sistemica che coinvolga in modo organico ed organizzato tutti i partecipanti alla rete dell'istruzione.

I percorsi di integrazione devono innanzitutto coinvolgere le famiglie degli studenti e devono probabilmente anche riguardarle. Il coinvolgimento familiare, dovrebbe prescindere dall'appartenenza dei genitori alla categoria degli immigrati regolari nel prioritario interesse del minore. L'apprendimento dell'italiano come lingua seconda, che pure molta importanza ha nei modelli di integrazione degli studenti stranieri iscritti al primo ciclo di istruzione, dovrebbe essere esteso, per lo meno nella forma iniziale legata all'abbattimento delle barriere comunicative, anche ai genitori. A questo si deve aggiungere un altro accorgimento legato alla diversità culturale del minore straniero, che non deve essere appiattita all'interno di un percorso formativo standardizzato, ma deve essere valorizzata anche con l'aiuto della famiglia di





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

appartenenza. Un altro interessante strumento messo a disposizione dalla normativa che può essere utilizzato allo scopo di realizzare politiche di integrazione disseminate è quello degli accordi di rete, che possono essere promossi dall'Ufficio Scolastico Regionale (art. 1, commi 70 e 71, l.n. 107/2015). Si tratta di accordi finalizzati alla costituzione di reti tra istituzioni scolastiche finalizzati alla valorizzazione di risorse professionali, alla gestione comune di funzioni o di attività amministrative, nonché alla realizzazione di progetti o di iniziative didattiche, educative, sportive o culturali di interesse territoriale. Gli accordi di rete sviluppati sul territorio (comunale, provinciale o metropolitano) a seconda delle esigenze riscontrate, potrebbero essere utili per definire organicamente progetti didattici finalizzati al raggiungimento di un maggior livello di integrazione. E' evidente, perciò come l'istituzione scolastica che si pone come elemento terminale di un sistema che vede coinvolti tutti i livelli politico-territoriali vada costantemente supportata e monitorata, da un lato attraverso la valorizzazione del suo ruolo di snodo centrale, radicato sul territorio, del sistema educativo e dall'altro attraverso la predisposizione di collaborazioni organiche con gli enti locali sia in fase di programmazione e/o di pianificazione delle azioni necessarie a favorire l'integrazione; sia in fase di attuazione delle stesse. I benefici di politiche di integrazione di respiro saranno fruiti da tutta la comunità.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

4. L'INDAGINE SUL CAMPO

A. CAVALLARO, E. GIRASELLA, A. MAISANO

4.1 INTRODUZIONE

Nel contesto storico- sociale attuale si assiste oggi ad una presenza sempre più cospicua di minori stranieri nelle aule scolastiche del nostro Paese.

Esaminando i dati elaborati dal MIUR negli ultimi anni, relativi alla presenza ed all'andamento scolastico di studenti italiani e studenti stranieri, tuttavia, si è riscontrato un gap considerevole tra i primi ed i secondi in termini di rendimento scolastico, con una conseguente dispersione scolastica maggiore riferita agli studenti migranti/immigrati.

Tale fenomeno, riconducibile a più cause o concause quali:

- a) Condizioni socio-culturali delle famiglie intese come assenza di lavoro o condizioni precarie, basso reddito o istruzione dei membri della famiglia;
- b) Caratteristiche personali dello studente, intese come basso livello di autostima e il livello di autoefficacia personale e generali difficoltà di apprendimento;
- c) Modalità didattiche adottate dagli insegnanti non capaci di affrontare i problemi legati a difficoltà culturali;
- d) Contesto scolastico che in Sicilia è particolarmente difficile in termini di sviluppo socio-economico, è ulteriormente aggravato dai problemi connessi alle difficoltà linguistiche, culturali e da episodi di bullismo a cui i soggetti stranieri sono maggiormente soggetti rispetto ai coetanei italiani.

In tale ambito l'Azione 01, denominata "Inter-Azione - Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica", inserita nel più ampio Avviso pubblico multi-azione per la presentazione di progetti da finanziare a valere





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale - ON2 Integrazione", si è proposta, mediante un'attività di ricerca mirata, di individuare ed analizzare, in chiave sociale, storica e giuridica, quegli indicatori di difficoltà riscontrabili sotto il versante delle politiche di integrazione sociale dei migranti (in special modo nel contesto scolastico ed istituzionale) e tali da analizzare in particolare il fenomeno della dispersione scolastica.

Utilizzando, quindi, un approccio metodologico di approfondimento teorico e analisi sul campo, si è proceduto alla somministrazione di un questionario in forma anonima, su un campione di 100 studenti stranieri, frequentanti scuole secondarie di II grado, quali il Liceo Scientifico “G. Seguenza” e l'Istituto Professionale “Antonello”, al fine di verificarne il grado di integrazione nel contesto scolastico cittadino e la partecipazione alle attività didattiche ed extra didattiche.

Parallelamente, al fine di valutare il grado di integrazione sotto il profilo socio, economico culturale ed il rapporto con le istituzioni presenti sul territorio, è stato somministrato un ulteriore questionario ad un campione di 100 adulti migranti/immigrati, presenti sul territorio cittadino, individuati durante momenti o presso luoghi di aggregazione sociale, quali la Parrocchia S. Giacomo, durante un corso di lingua italiana per stranieri tenuto da volontari della Croce Rossa locale, presso la sede della CISL ANOLF di Messina, nonché durante la giornata tenutasi il 26.06.2018, inserita all'interno delle attività del Progetto FAMI azione 04, durante la quale si è promossa l'integrazione mediante l'organizzazione e la partecipazione di migranti ospitati presso le case di accoglienza di Messina e Provincia, sia all'evento sportivo denominato “Sport e giochi senza frontiere” che a quello denominato “FoodFest”.

Non si può infatti parlare di integrazione, verificarne ed analizzarne il grado senza chiamare in causa una pluralità di dimensioni: da quella legale, con riferimento all'accesso a diritti e doveri assimilabili a quelli dei cittadini autoctoni, ma anche una dimensione socio culturale che – nel rispetto delle tradizioni del Paese di origine – veda i migranti inserirsi nella cultura della società





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

di accoglienza e contemporaneamente le istituzioni di quest'ultima impegnarsi per il superamento di ogni logica discriminatoria.

4.2 I RISULTATI DELL'INDAGINE CAMPIONARIA AGLI STUDENTI DI ORIGINE STRANIERA

Gli utenti stranieri, le cui risposte sono state raccolte tramite il questionario somministrato a 91 studenti dell'Istituto Scolastico "Antonello" e a 9 studenti del Liceo Scientifico Statale "Seguenza", presentano le seguenti caratteristiche:

- Il 55% sono uomini ed il 45% sono donne;
- L'età media degli intervistati si aggira intorno ai sedici anni, in ragione anche della specifica tipologia di indagine, che ha riguardato i giovani studenti immigrati di età compresa fra i 13 ed i 18 anni;
- Il 28% di questi ha sempre vissuto in Italia, il 23% da almeno 10 anni, il 20% da almeno 5 anni, ancora il 23% è la percentuale di coloro che risiedono nel nostro Paese da almeno 1 anno, e solo il 6% da meno di un anno.

Inoltre, la maggioranza degli intervistati ha dichiarato di aver sempre vissuto a Messina ed il 2% del totale di essere nato nel nostro Paese.

Considerando la giovane età dei ragazzi, è ragionevole affermare che gran parte di essi è giunta in Italia in età infantile (< 3 anni), cioè prima dell'inizio del ciclo scolastico che pertanto è stato interamente intrapreso nel nostro Paese.

Riguardo alla provenienza registriamo:

- 46 utenti provenienti dalle Filippine;
- 12 provenienti dallo Sri Lanka;
- 8 dal Mali;
- 7 dai Paesi dell'Est Europeo (Polonia, Romania, Albania);
- 6 dal Gambia;
- 6 dal Marocco;





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

- 5 dalla Tunisia;
- 10 provenienti da tutti gli altri Paesi.



Questa distribuzione, che evidenzia l'inserimento scolastico di ragazzi stranieri prevalentemente provenienti dal continente asiatico, è da ricondurre, con buone probabilità, ad una maggiore integrazione degli stessi nel nostro territorio. Le comunità asiatiche, infatti, sono senz'altro quelle che presentano radici più lontane nel nostro Paese; i ragazzi che hanno dichiarato di essere nati in Italia sono i figli dei migranti economici provenienti proprio da Filippine e Sri Lanka.

4.2.1 LA SITUAZIONE OCCUPAZIONALE DELLA FAMIGLIA DI ORIGINE

Il lavoro, ulteriore elemento di indagine, rappresenta un aspetto fondamentale dell'integrazione per vari motivi: non solo perché dà la possibilità di sopravvivere o di vivere dignitosamente, ma anche perché è un fattore cruciale per la costruzione dell'identità e per l'autostima personale.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Esso è alla base di un sistema di rapporti capace di legare intensamente gli individui fra loro e con la società nel suo insieme. In Italia il lavoro è anche il requisito che consente alla gran parte degli immigrati di risiedere legalmente nel nostro paese: una condizione di disoccupazione, anche temporanea, comporta il rischio di un passaggio ad una situazione di marginalità, se non di illegalità. Dall'analisi dei dati, la netta maggioranza dei genitori dei migranti intervistati svolge lavori che richiedono una bassa qualificazione e istruzione, nonostante il tasso di scolarizzazione degli stessi, tranne che per gli studi universitari, non risulti essere così inadeguato.

Va aggiunto che, con buona probabilità, la maggioranza di questi non ha un regolare contratto di lavoro. Nel caso degli immigrati, un lavoro in nero non soltanto comporta assenza di garanzie, ma rischia anche di impedire il rilascio del permesso di soggiorno.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA

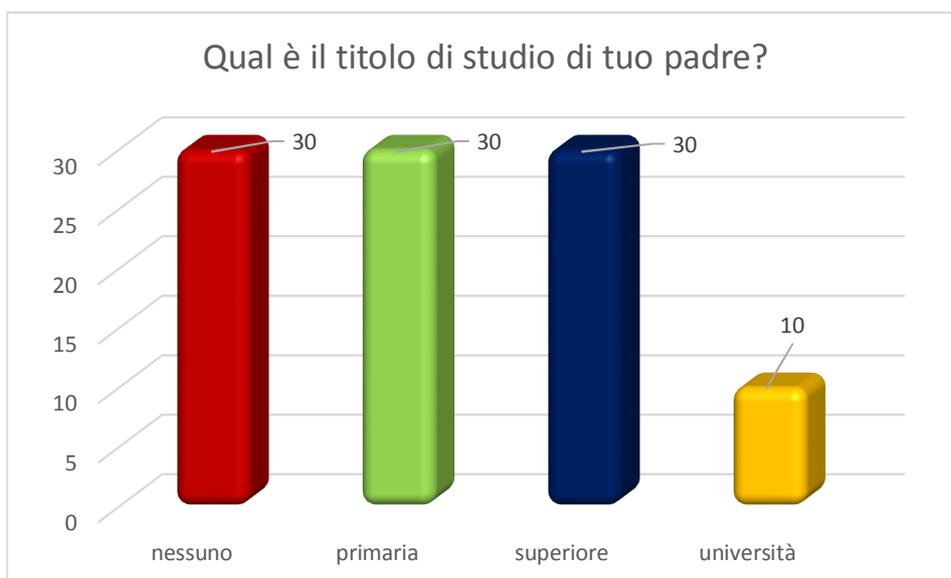
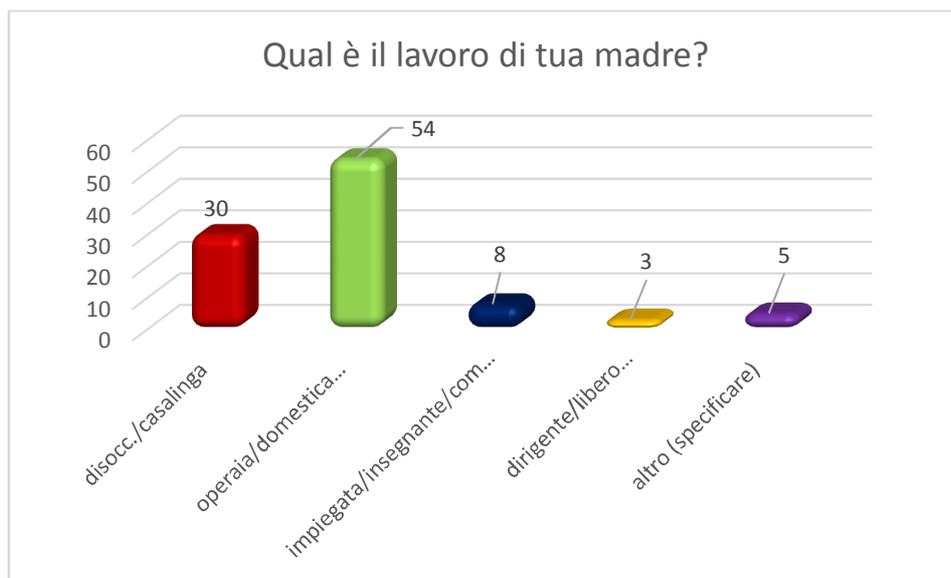


Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



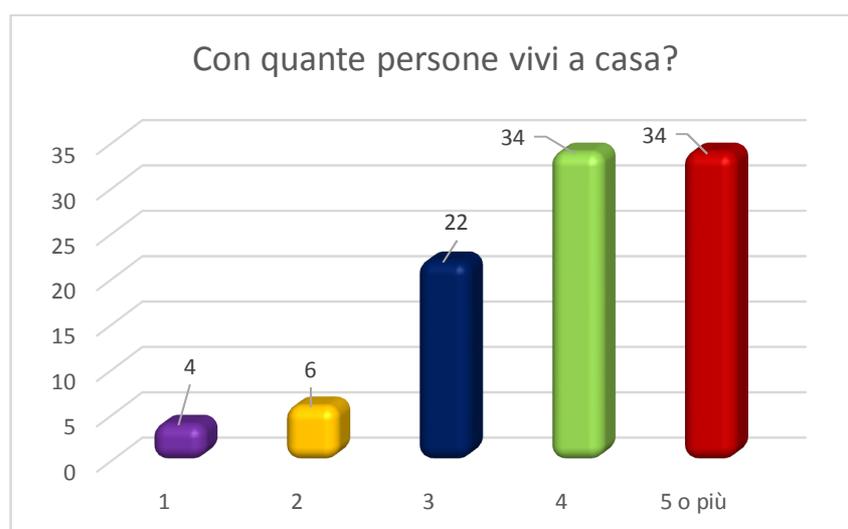
MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007



4.2.2 IL NUCLEO FAMILIARE

I nuclei familiari risultano composti da un numero elevato di persone, infatti il dato più rilevante evidenzia la presenza di almeno 5 componenti per famiglia, che vivono in una stessa abitazione.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



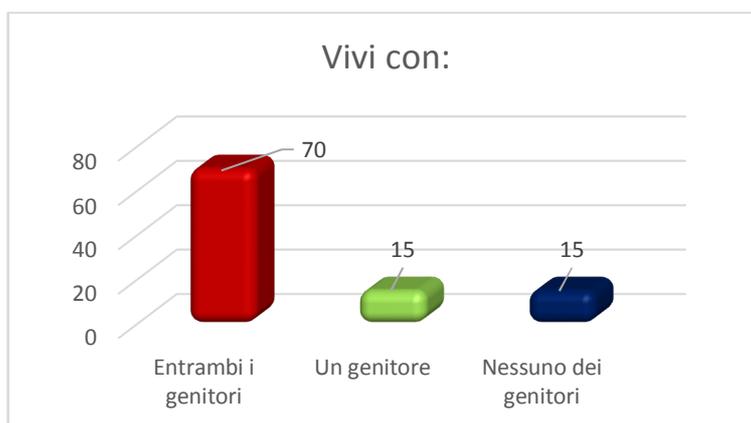
Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

E se il 70% di questi vive con entrambi i genitori, il 15% degli intervistati si trova a vivere nella nostra città senza nessuno dei genitori o solo con uno di essi. L'ultimo dato appartiene principalmente ai ragazzi provenienti dalla Guinea, dal Marocco, dal Mali, dal Gambia, dalla Nigeria, dal Camerun. La quasi totalità di questi vive nei centri di accoglienza e, in particolare, presso l'Istituto Antoniano Cristo Re.



4.2.3 IL SISTEMA SCOLASTICO

L'analisi condotta attraverso il questionario ha avuto come punto focale l'analisi della presenza di ragazzi stranieri nel sistema scolastico nazionale, al fine di analizzare il livello di radicamento nella nuova comunità di arrivo. La formazione extrascolastica e quella scolastica svolgono un ruolo fondamentale per l'integrazione, soprattutto linguistica e culturale. La scuola favorisce l'integrazione non soltanto degli allievi, ma anche dei loro genitori, che spesso iniziano a stabilire relazioni sociali nella comunità in cui risiedono proprio attraverso le istituzioni scolastiche.

Le percentuali sotto riportate evidenziano che nella maggioranza dei casi il percorso di studi è stato svolto nel nostro Paese.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA

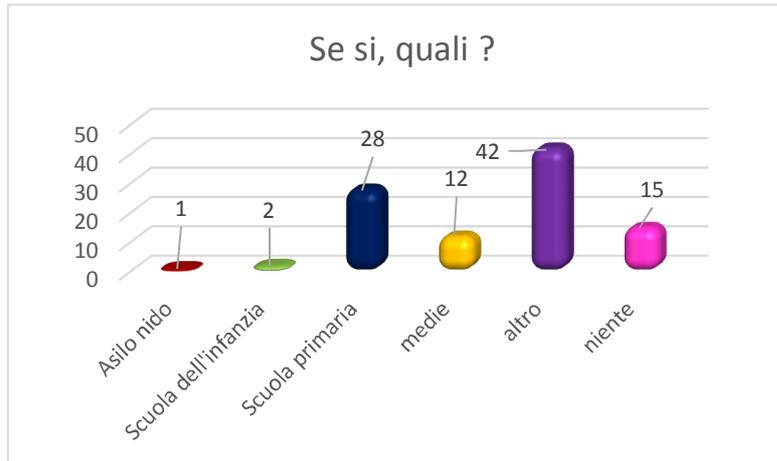


Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



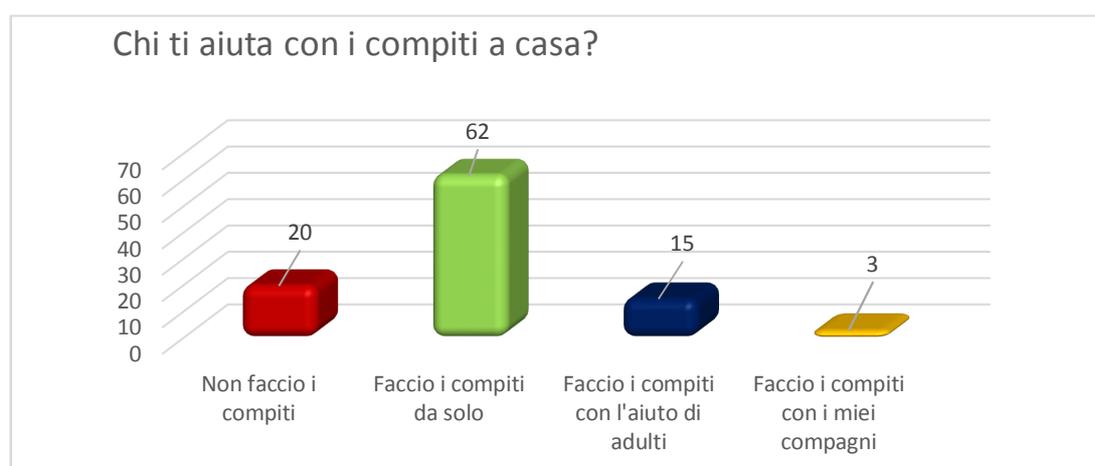
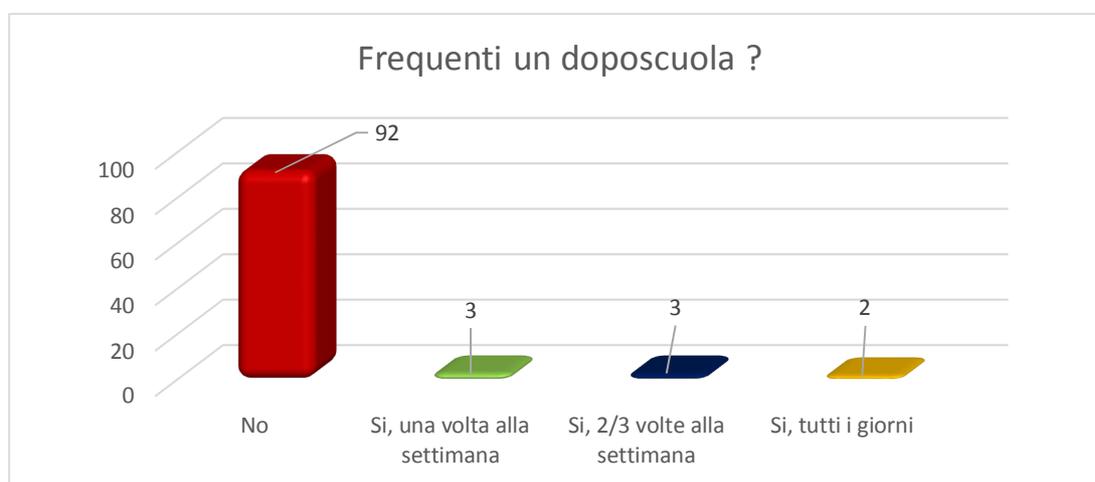
Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Colpisce il dato relativo alla propensione degli studenti all'apprendimento scolastico, nonché l'assoluta autonomia nella gestione dello studio e dei "compiti a casa". Il 62% degli intervistati ha dichiarato di svolgere da solo i compiti assegnati, il 92% di non frequentare alcun doposcuola ed il 94% di non avere un'insegnante di sostegno.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA

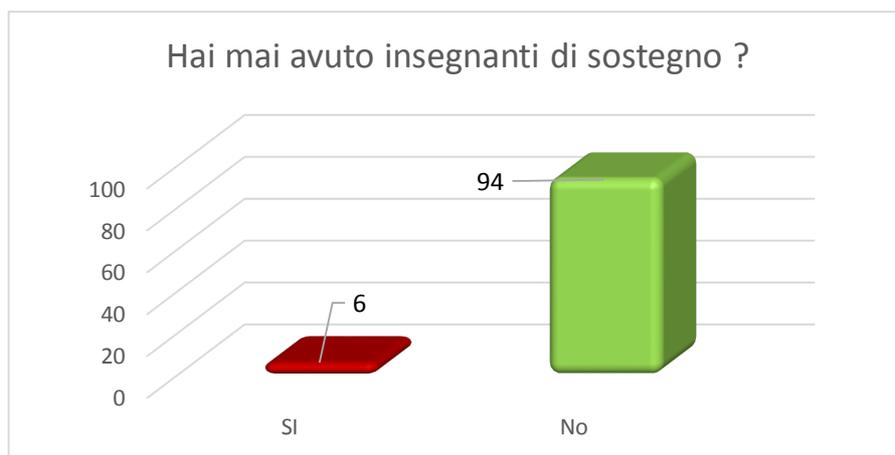


Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro

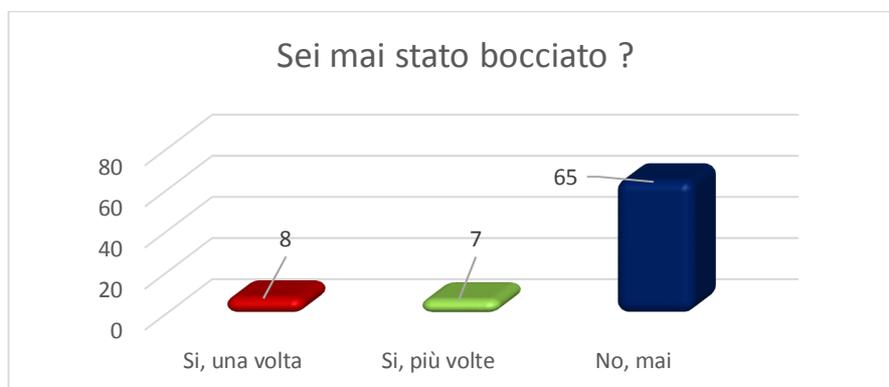


MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007



Lo scarso coinvolgimento, invece, dei genitori nel supporto scolastico ai ragazzi dipende molto probabilmente dalla mancanza di tempo dovuta ad orari di lavoro prolungati, dalle difficoltà linguistiche, nonché da una mancanza generale di conoscenza della cultura del paese ospite. Nonostante quanto appena detto, il 65% degli intervistati ha dichiarato di non essere mai stato bocciato, e di approcciarsi alla scuola con atteggiamento estremamente positivo, riscontrando in essa un ambiente accogliente sia nel rapporto con gli insegnanti che con i compagni di classe.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



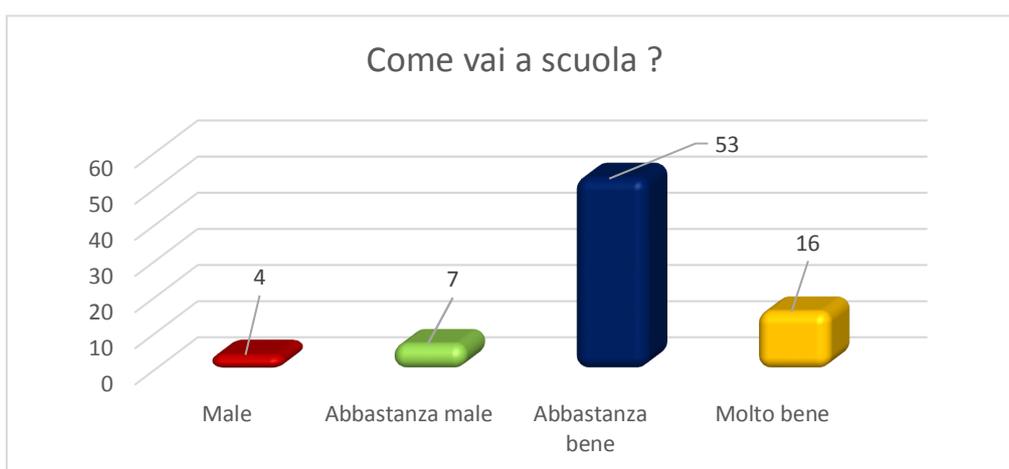
MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007



La multiculturalità che contraddistingue gli studenti intervistati è ancor di più rafforzata dalla scelta della lingua straniera come materia preferita, seguita dalla matematica, educazione motoria, storia, italiano, fisica, scienze e geografia.

I ragazzi hanno, comunque, mostrato competenze linguistiche adeguate, di andare bene o abbastanza bene a scuola, e di tendere a mantenere forti i legami con il paese d'origine, ad esempio frequentando principalmente persone della stessa provenienza con le quali parlano nella propria lingua.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007



Negli ultimi anni, analizzando il dato nel suo complesso, la presenza immigrata nella scuola italiana appare caratterizzata da una crescita esuberante che consente di ipotizzare, in un futuro prossimo, un tasso di presenza multiculturale ben più diffuso e consistente di quanto non sia oggi. I processi migratori in atto a livello globale hanno modificato anche la scuola e la sollecitano a nuovi compiti educativi. Dipendono, infatti, anche dalla scuola la velocità e la profondità dell'integrazione di una componente ormai strutturale della popolazione.

Nella scuola infatti tutti questi bambini e i ragazzi si “allenano” a convivere in una pluralità diffusa. E ‘infine anche nella scuola che famiglie e comunità con storie diverse possono imparare a conoscersi, superare le reciproche diffidenze, sentirsi responsabili di un futuro comune.

Le ragazze e i ragazzi con background migratorio tendono ad iscriversi in istituti professionali, come rivela il campione di studenti intervistati afferenti per lo più all'Istituto Scolastico “Antonello”.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA

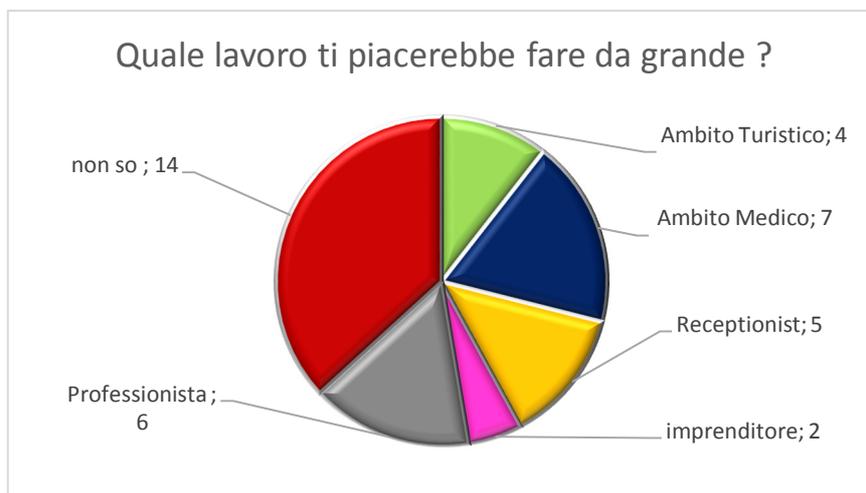


Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007



Alla base di tali scelte presumibilmente c'è la volontà di imparare un “mestiere” che consenta agli stessi di approdare più velocemente al mondo del lavoro e di avere un futuro migliore.

L'Istituto “Antonello” è risultato quello in cui maggiormente è possibile riscontrare la presenza di classi multiculturali, ed è da considerarsi, quindi, un contesto prezioso per abituare tutti a riconoscersi ed apprezzarsi come uguali e diversi. Le classi e le scuole a “colori” sono, infatti, lo specchio di come sarà l'Italia di domani e per questo possono diventare (ed in parte già lo sono) laboratori di convivenza e di nuova cittadinanza.

Va detto, infine, che l'importanza del diritto all'istruzione per gli stranieri presenti in l'Italia è sancito anche dalle “Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri”, pubblicate dal MIUR nel febbraio 2014, che esordiscono affermando che i minori stranieri sono innanzitutto persone e, in quanto tali, hanno diritti e doveri che prescindono dalla loro origine nazionale. In accordo con questo principio non sono previsti requisiti di legge per i rifugiati né per i minori neo arrivati nel nostro paese per accedere al sistema di istruzione. Sulla base di questo principio, le scuole accettano l'iscrizione degli alunni stranieri anche se privi di documenti di identità, perché la loro irregolarità non può impedire il diritto all'istruzione. Inoltre, il personale scolastico non è tenuto a denunciare alle autorità competenti l'irregolarità degli alunni





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

che frequentano la scuola e che stanno, quindi, esercitando un loro diritto. Tuttavia, il diritto all'istruzione non implica la regolarizzazione né degli alunni né dei loro genitori.

Le Linee guida offrono indicazioni di percorsi operativi basati sulle migliori pratiche e su esperienze di scuole facilmente trasferibili e sono, quindi, uno strumento di lavoro per i dirigenti scolastici, per gli insegnanti, per i genitori e per gli operatori delle associazioni di settore. Una forte novità di queste Linee guida, rispetto alla precedente versione del 2006, è l'introduzione del tema della scolarizzazione nel livello secondario superiore e la distinzione fra i bisogni degli alunni con cittadinanza non italiana nati in Italia, e quindi di seconda generazione, e i bisogni degli alunni migranti neo arrivati.

Nel rispetto del diritto all'istruzione dei minori migranti, l'iscrizione a scuola è permessa anche durante l'anno scolastico, anche se la famiglia non fornisce i documenti anagrafici, la documentazione scolastica e i documenti sanitari necessari. Le scuole potranno raccogliere tali documenti in un secondo momento.

Le linee guida raccomandano anche che reti di scuole, Enti Locali, Uffici scolastici regionali, enti di formazione e altri soggetti interessati promuovano iniziative formative per i docenti e per i dirigenti scolastici. Tali iniziative dovrebbero mirare all'acquisizione di competenze di tipo organizzativo e a fornire strumenti di metodologia didattica utili per superare le criticità della scolarizzazione degli studenti stranieri e per sviluppare l'educazione interculturale.

4.2.4 INTEGRAZIONE O DISCRIMINAZIONE?

L'ultimo elemento di indagine, non certo per importanza, ha riguardato gli eventuali episodi di discriminazione subita dai ragazzi.

Alla domanda "Da quando sei in Italia ti sei mai sentito discriminato, cioè trattato meno bene dagli altri perché provieni da un altro Paese", il 58% degli intervistati ha risposto negativamente ed il 42% ha risposto positivamente.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



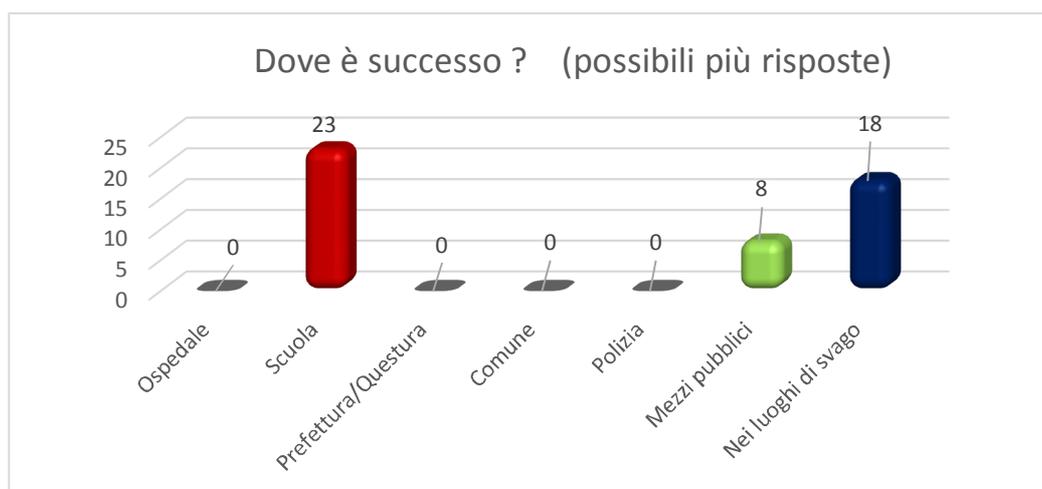
MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007



Nonostante la maggioranza abbia, quindi, risposto negativamente alla domanda, il dato estratto evidenzia comunque una forte presenza di atti di intolleranza razziale nel nostro Paese, e nello specifico nella nostra città.

La scuola è il luogo in cui si sono maggiormente manifestati atti di razzismo, seguita dai luoghi pubblici e ospedali.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



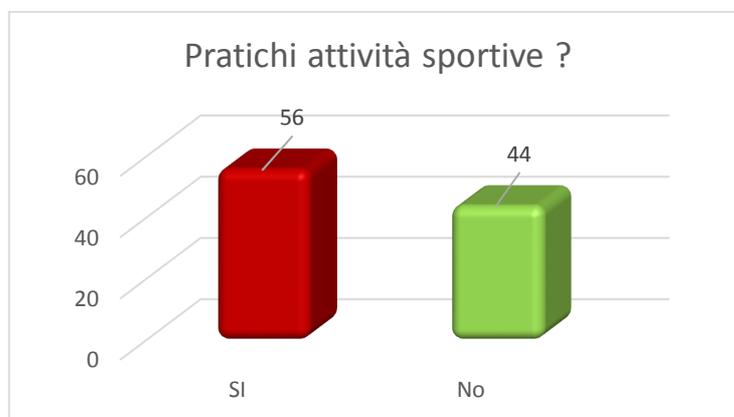
MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Le risposte date in merito allo svolgimento della vita scolastica dei ragazzi, rapporti con i compagni e con gli insegnanti, approccio allo studio, propensione all'apprendimento, sembrano essere per certi versi in contraddizione rispetto al razzismo subito dagli stessi ragazzi proprio all'interno delle mura scolastiche. Si è riscontrata spesso durante le interviste, una quasi reticenza nel far emergere qualsiasi genere di negatività, piuttosto le risposte dei ragazzi sono state spesso orientate a valorizzare quanto più possibile gli aspetti positivi della nuova vita che si trovano ad affrontare.

4.2.5 LO SPORT COME VEICOLO DI INTEGRAZIONE

Campi da calcio, palestre, palazzetti dello sport sono luoghi di vita in comune e di dialogo, dove attraverso l'attività fisica si fortificano non solo i corpi ma anche le relazioni. Lo sport è un veicolo potente: si rivolge a tutti senza distinzioni, parla un linguaggio universale e promuove e diffonde valori fondamentali per l'integrazione quali il merito, l'impegno e l'uguaglianza. Abbiamo chiesto ai ragazzi se praticano attività sportive e il 56% degli intervistati ha risposto positivamente e gli sport prediletti sono il calcio e l'atletica (14%), seguite da basket (12%) e pallavolo (5%).





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA

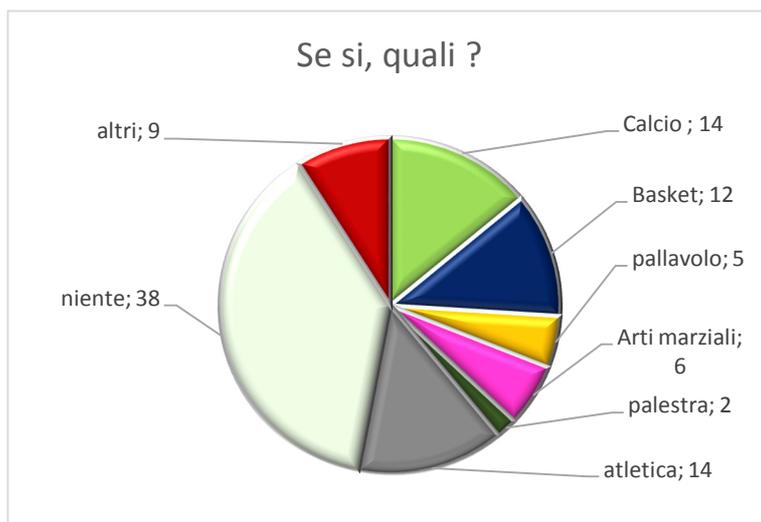


Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007



Le attività si svolgono ancora una volta prevalentemente nell'ambito scolastico, infatti, solo il 22% degli "sportivi" fa parte stabilmente di una squadra.

4.3 I RISULTATI DELL'INDAGINE CAMPIONARIA AGLI ADULTI DI ORIGINE STRANIERA

Il questionario è stato elaborato in modo da realizzare uno strumento di indagine che fosse il più possibile comprensibile agli utenti stranieri dei servizi. È stato impostato interamente con domande a risposta chiusa per favorire la semplicità della compilazione. In esso vengono chieste notizie circa la propria situazione personale e familiare per poi approfondire il livello di utilizzo di alcuni dei servizi essenziali, quali quello sanitario tentando di esplicitare il livello di partecipazione e soddisfazione oltre che eventualmente la tipologia di difficoltà incontrate nel loro utilizzo. Il questionario è stato proposto a 100 residenti stranieri presso diversi luoghi di aggregazione della città, ed in particolare:

- Parrocchia San Giacomo, presso cui la Croce Rossa svolge un servizio di insegnamento della lingua italiana per stranieri;





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

- Giornata FAMI, organizzata dall'Università degli Studi di Messina presso la Cittadella Sportiva Universitaria;
- Sportello Cisl ANOLF rivolto agli stranieri, presso la sede di Viale Europa.

La maggioranza dei soggetti intervistati è di sesso maschile (73%); il dato anche in questo caso, come per il questionario rivolto agli studenti, sottolinea una maggiore partecipazione degli uomini all'interno del contesto socio – economico della città.

Riguardo alla provenienza, si registrano le seguenti percentuali di presenza:

Nazionalità	Dato in percentuale
Sri Lanka	16
Filippine	14
Marocco	12
Mali	10
Burkina Faso	1
Senegal	6
Bangladesh	14
Togo	1
Costa d'avorio	3
Cina	11
Cuba	1
Tunisia	8
Camerun	3

Le principali comunità, quindi, giungono da Sri Lanka, Filippine, Bangladesh, Marocco e Cina. Questa distribuzione collima con le rilevazioni statistiche circa la presenza dei cittadini stranieri³⁴ presenti a Messina (Statistiche demografiche cittadini stranieri presenti a Messina, anno 2018) che evidenziano la maggiore presenza della comunità srilankese con il 32,9% di tutti gli stranieri presenti sul territorio, seguono le Filippine con il 19,8%, la Romania con il 12,94%, il Marocco con il 9,65%, la Cina con il 3,23%, il Senegal con l'1,37%, il Bangladesh con lo 0,77% e la

³⁴Sono da considerarsi cittadini stranieri le persone di cittadinanza non italiana aventi dimora abituale in Italia.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



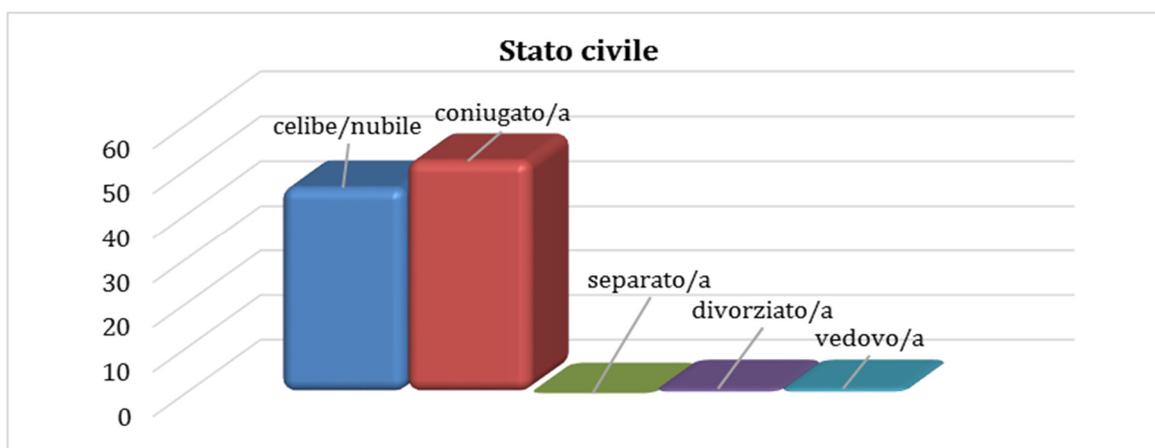
MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Tunisia con lo 0,73%. Le percentuali sono calcolate sul totale della popolazione che risulta residente a Messina al 1° Gennaio 2018, pari a 234.293.

4.3.1 CARATTERISTICHE SOCIO – DEMOGRAFICHE E IL MONDO DEL LAVORO

Elementi indicativi di una stabilizzazione delle presenze sono individuabili anche attraverso un'analisi delle caratteristiche socio – demografiche delle comunità: è chiaro, infatti, che con l'evolversi del processo di integrazione sul territorio, i cittadini migranti tendano alla costituzione o ri-costituzione dei nuclei familiari, a marcare la scelta di vivere la propria vita nel Paese di approdo. Ciò significa che è in aumento la quota di minori, per la presenza dei figli (la maggioranza degli intervistati ha un nucleo familiare composto da almeno 5 componenti), ma anche che si andrà a ridurre quella polarizzazione di genere che caratterizza generalmente le prime fasi della migrazione, in cui – a seconda del modello migratorio seguito – l'uomo (inserito magari nei settori industriale e commerciale, come vedremo dopo), o la donna (occupata generalmente nei servizi alle persone), cercano di raggiungere un adeguato livello di stabilità economica e sociale per chiamare a se i propri cari. In ogni caso, sul totale dei soggetti che hanno dichiarato di avere figli (52%), il 29% degli stessi risultano già nati in Italia.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

La condizione abitativa è caratterizzata da una maggioranza di intervistati residenti in abitazioni, in affitto nel 59% dei casi, in uso gratuito per il 5% e solo il 3% di proprietà. In relazione al campione di migranti è chiaro il dato sull'ospitalità presso i centri di accoglienza e corrisponde al 325 del campione.



Analizzando le motivazioni alla base del flusso migratorio in atto, si riscontra che la scelta di lasciare il proprio Paese è spesso condizionata dalla ricerca di un futuro migliore, soprattutto relativamente al profilo occupazionale, oltre che sociale. Segue la motivazione connessa al ricongiungimento familiare, come già evidenziato.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA

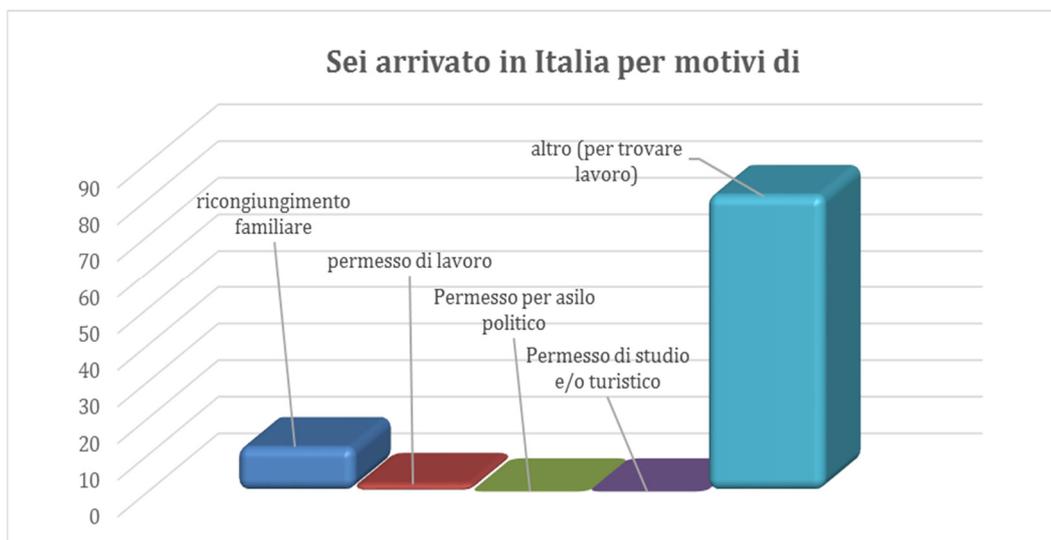


Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007



Il 77% degli intervistati non possedeva già un accordo di lavoro quando è arrivato nel nostro Paese, ma è indicativo il dato relativo allo scarso arco temporale (meno di un anno) entro cui il 58% dei migranti ha trovato un'occupazione. Inoltre, la maggioranza degli stessi vive in Italia da meno di un anno (31%).





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA

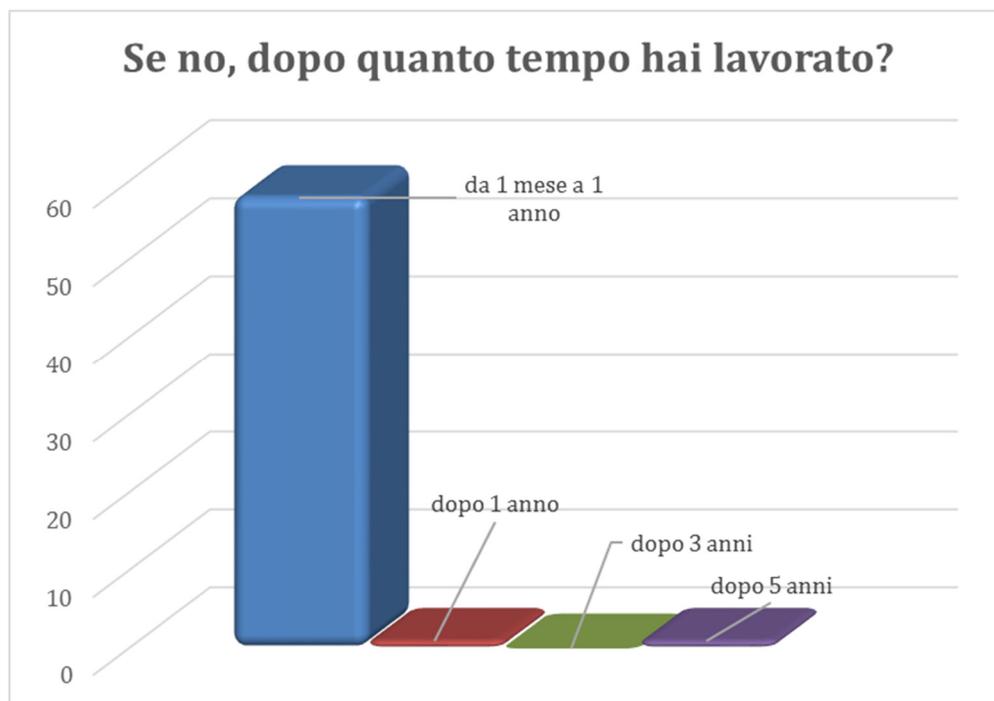


Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007



Ciò a significare che il livello di istruzione medio - basso (il 48% si è fermato alla scuola secondaria di primo grado), la necessità di trovare ogni genere di lavoro utile a costruire una nuova vita per sé e per i propri figli, ed ancora, la mancata disponibilità, spesso, dei cittadini italiani a svolgere mansioni poco qualificanti, hanno consentito agli stranieri di trovare facilmente un lavoro. Il 64% degli intervistati svolge stabilmente un'attività lavorativa; si tratta principalmente di artigiani, domestici, badanti e operai. È indicativo anche il dato relativo alla regolarità del lavoro, registrato per il 52% degli occupati.

4.3.2 LA CITTADINANZA

In Italia la cittadinanza è concessa, secondo quanto stabilito dalla legge 5 febbraio 1992, n. 91, per residenza (cosiddetta “naturalizzazione”) al cittadino che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio e per matrimonio, al coniuge di cittadino italiano che risiede da almeno due





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

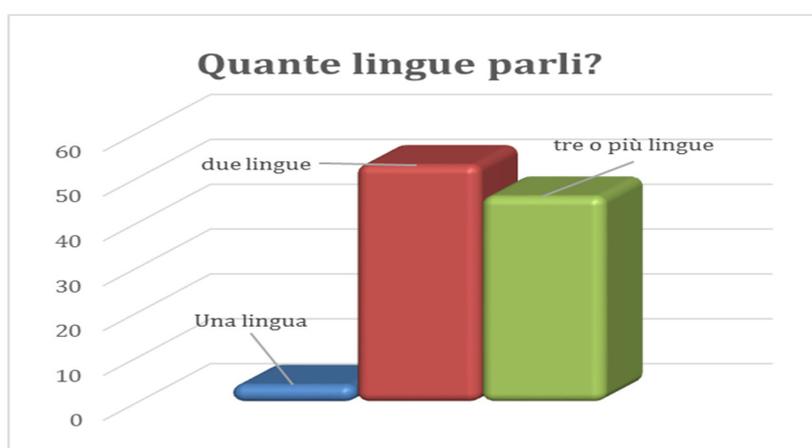
Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

anni dopo il matrimonio (termine dimezzato nel caso di nascita di figli dei coniugi). La legislazione attualmente vigente riconosce il diritto alla cittadinanza italiana per chi nasce in Italia da genitori stranieri e vi risiede fino ai 18 anni, se, entro un anno dalla maggiore età, ne faccia richiesta (cosiddetta “elezione di cittadinanza”)³⁵.

La scarsa incidenza di cittadini stranieri tra i neocittadini italiani conferma che, nonostante la numerosa presenza degli stessi, il processo di stabilizzazione sia ancora decisamente immaturo. Solo 8 dei 100 intervistati ha dichiarato di possedere la cittadinanza italiana, il 64% ha il permesso di soggiorno, il 19% è in attesa di permesso di soggiorno.

4.3.3 LE COMPETENZE LINGUISTICHE

Il 46% del campione dichiara una conoscenza linguistica di 3 o più lingue, il 53% parla la lingua di origine e un'altra lingua (nella maggior parte dei casi ovviamente l'italiano) e il 4% del campione soltanto una lingua.



³⁵Ai sensi dell'art. 4, comma della legge 5 febbraio 1992 n. 91, il cittadino straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, può dichiarare di voler eleggere la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data. Tale dichiarazione di volontà deve essere resa dall'interessato all'Ufficiale dello Stato Civile del Comune di residenza. Un requisito fondamentale per tale acquisto risulta essere il permesso di soggiorno, annotato su quello dei genitori, dalla nascita e la registrazione all'anagrafe del Comune di residenza.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



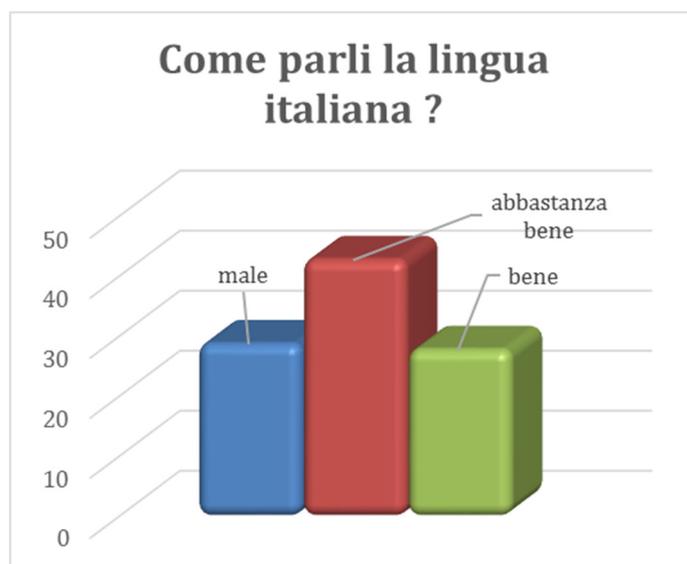
Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

In relazione al livello di conoscenza della lingua italiana, l'autovalutazione è abbastanza buona, considerando l'insieme delle risposte.



Nello specifico, al di là di qualche difficoltà in più sulla lettura e scrittura in italiano, non si evidenziano particolari ostacoli nella comprensione reciproca.

4.3.4 I SERVIZI SANITARI

È sembrato utile acquisire il punto di vista degli utenti stranieri sul funzionamento di alcuni fondamentali servizi sanitari pubblici e soprattutto tentare di valutare i livelli di informazione esistenti riguardo alla comprensione del funzionamento di tali servizi e le difficoltà di rapporto incontrate. Quasi nessuno degli intervistati ha avuto necessità di sottoporsi ad esami specialistici, né è mai stato ricoverato in ospedale (solo il 12%). Inoltre, in relazione al campione degli intervistati afferenti per lo più alle case di accoglienza presenti in città, non sono stati riscontrati risultati utili per un'analisi di questo tipo in quanto la funzione di integrazione è nel loro caso mediata dagli operatori sanitari presenti nelle strutture presso cui risiedono. Il restante nucleo di





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



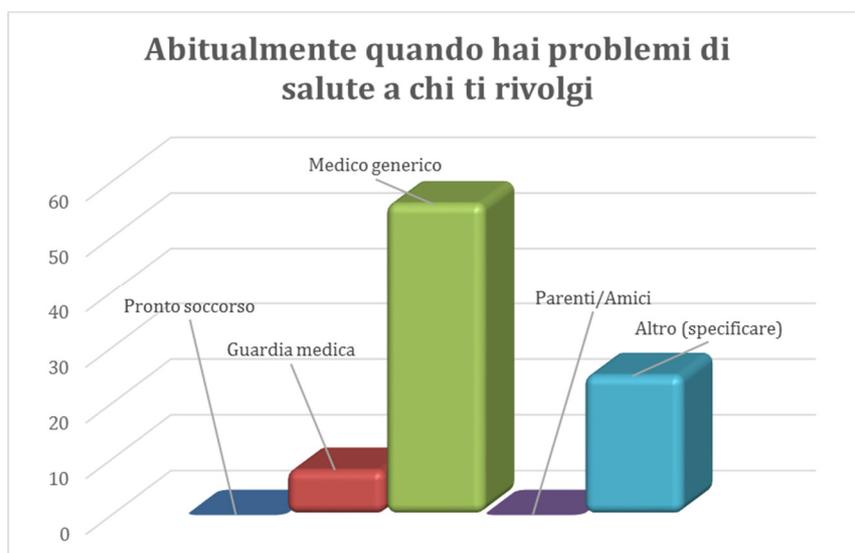
Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

intervistati generalmente ha la possibilità di rivolgersi al proprio medico di base che effettua la prescrizione dei farmaci per i quali paga il ticket (65%).



4.3.5 LA PARTECIPAZIONE ALLA VITA DI QUARTIERE

La partecipazione alle “attività di quartiere e della città” è una delle possibili forme di integrazione. Anche in questo caso il questionario ha previsto una serie di quesiti volti a misurare il grado di partecipazione degli stranieri all'interno della vita del quartiere in cui questi risiedono ma la restituzione è stata deludente in quanto soltanto due persone su 100 hanno dichiarato di partecipare attivamente alla vita cittadina. Appare evidente che gli stranieri residenti in città tendono prevalentemente a fare comunità fra loro, interagendo poco con i cittadini non solo italiani ma anche appartenenti ad altre nazionalità se non la propria. Inoltre solo il 24% di loro ha la patente. Un dato basso e pertanto indicativo è anche quello circa la scarsa partecipazione ad associazioni (5%) e organizzazioni religiose (1%).





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

4.3.6 INTEGRAZIONE O DISCRIMINAZIONE?

L'ultima sezione del questionario è stata volta ad evidenziare eventuali episodi di discriminazione subiti dagli stranieri. Il dato rilevato segnala che solo il 4% degli intervistati ha dichiarato di aver subito maltrattamenti o è stato oggetto di bullismo. In conclusione, nonostante dall'esame dei dati statistici, rilevati sul campione degli stranieri residenti a Messina, si può affermare che ancora il livello di integrazione auspicato non è stato raggiunto, la maggioranza degli intervistati ha dichiarato che non farebbe ritorno nel proprio Paese. Solo il 33% infatti ha risposto positivamente alla domanda, specificando però che alla base della volontà espressa risiedono motivi legati o alla famiglia, in parte rimasta nel Paese d'origine, o alla nostalgia, alla mancanza della propria terra nativa.

4.4 I RISULTATI DELL'INDAGINE SUL CAMPO TRA STORIE ED ASPETTATIVE DI INTEGRAZIONE

L'attività di indagine sul campo, svolta attraverso la realizzazione di 200 interviste ad un campione di 100 tra ragazze e ragazzi di origine straniera, studenti di scuole secondarie di secondo grado del Comune di Messina e 100 tra donne e uomini adulti residenti a Messina, è stata fortemente incoraggiata dai Docenti Responsabili della Ricerca. La finalità condivisa attiene, infatti, non tanto alla necessità di strutturare l'analisi su dati statisticamente rilevanti quanto piuttosto alla volontà di far procedere e testare in parallelo le direttrici che sotto il profilo sia teorico che pratico muovono le politiche di integrazione multiculturale. Sebbene lo strumento utilizzato per la rilevazione delle informazioni sia stato codificato in un questionario strutturato, la gestione della rilevazione - dato il target e soprattutto data la tematica - ha comunque comportato la necessità di favorire un'interazione più articolata che si è tradotta pertanto in una favorevole opportunità di approfondimento e condivisione di storie ed aspettative, bagaglio informativo di non secondaria importanza. Del resto, la scelta dei metodi di ricerca empirica, come sappiamo, è profondamente legata non solo agli obiettivi della stessa (comprensione vs generalizzazione), ma anche alle caratteristiche ed ai vincoli posti dalla propria unità di analisi.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Come comportarsi dunque di fronte alla necessità di ricercare nell'ambito di un fenomeno che riguarda flussi di persone, ciascuna con la propria storia, le proprie motivazioni, diverse aspettative, propensioni, reticenze? Di certo sono poco utilizzabili gli strumenti della ricerca quantitativa. Questi ultimi pongono di fatto il ricercatore ad una distanza troppo grande da un contesto di osservazione in cui occorre prima di tutto guadagnarsi l'accesso per piccoli passi e dove tutto si fonda sulla fiducia che il soggetto ti accorda dopo averti conosciuto, dove in pratica tutto si fonda sulla capacità di attivare una buona comunicazione interculturale. La comunicazione, le pratiche discorsive, il linguaggio sono le principali forme di mediazione tra il soggetto e la società ed è proprio attraverso queste forme che la persona esprime la propria individualità, le problematiche che riguardano il rapporto con la vecchia e con la nuova realtà sociale, le proprie interpretazioni e rappresentazioni. Indagare circa le motivazioni e le caratteristiche del fenomeno migratorio in termini di integrazione dei giovani nel contesto sociale di arrivo ha significato fondamentalmente approssimarsi alla individualità ed alle situazioni, adottando un approccio fondato sulla comprensione delle realtà soggettive e del "senso soggettivamente inteso" delle stesse persone coinvolte dallo studio.

4.4.1 I RISULTATI DELL'INDAGINE RIVOLTA AGLI STUDENTI DI ORIGINE STRANIERA

Dell'insieme della ricerca sul campo, questo paragrafo vuole dar conto delle risultanze dell'indagine che ha interessato due tra le maggiori scuole cittadine in termini di iscritti: il Liceo Scientifico "G. Seguenza" e l'Istituto Professionale "Antonello" che offre indirizzi professionalizzanti nei settori Commerciale, Turistico, Grafico Pubblicitario, Alberghiero e della Ristorazione. L'esperienza ha regalato agli operatori la conoscenza di tanti giovani, in alcuni casi nati già nel nostro Paese, per la maggior parte di essi residenti a Messina da più di 10 anni e nonostante ciò orgogliosamente ancorati alla cultura di appartenenza di cui conservano la capacità di utilizzo della lingua (spesso del dialetto) in quanto abituati a comunicare in lingua d'origine sia in famiglia che, di conseguenza, per reciprocità, tra gli amici della stessa etnia di





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

appartenenza. Giovani comunque al contempo orgogliosi di sentirsi parte attiva nei gruppi sociali misti o a consistenza prevalentemente italiana (a scuola, nelle squadre sportive, tra gli amici del quartiere). Una *mix generation* (E. Caneva, 2011) la cui identità, lungi dal mostrarsi sfocata, è apparsa al contrario fortemente delineata sebbene, a volte, quasi timidamente nascosta. Si tratta, infatti, di giovani consapevoli di svolgere un ruolo importante all'interno delle proprie famiglie: i genitori fanno leva sulle maggiori competenze linguistiche dei figli per far fronte alle diverse necessità familiari di interazione con l'esterno, per esempio con l'apparato amministrativo – istituzionale. E si tratta di giovani che sentono di poter esprimere un potenziale ruolo guida anche tra pari in virtù, in particolare, della propria elevata capacità di adattamento e della tendenza ad affrontare con maggiore energia, motivazione e positivo spirito di rivalsa ciò che la vita offre quotidianamente loro, in proporzione alla propria età e fortuna. Un potenziale che però difficilmente si traduce in pratica, un potenziale generalmente inespresso. Una prima conclusione dello studio attiene pertanto all'idea che vi sia, al di là delle singole componenti caratteriali, una tendenza latente ad auto limitare la propria volontà di agire da protagonisti nella società di accoglienza da parte dei giovani di origine straniera di seconda generazione come se ciò potesse rappresentare un ostacolo alla propria piena integrazione, preferendo così allinearsi, potremmo forse dire preferendo rimanere tra le seconde linee – per usare una metafora -, come strategia di appartenenza al contesto. Vi sarebbe da chiedersi pertanto quanto il contesto stesso offra adeguati stimoli, non soltanto in chiave interculturale. Una disamina a sé merita, poi, l'esperienza di raccolta delle informazioni vissuta somministrando il questionario ad un gruppo di studenti migranti (9) iscritti presso la Scuola "Antonello". Li abbiamo incontrati un sabato mattina, a scuola per partecipare ad un *open day* organizzato tra le attività di orientamento. C'è da dire che la scuola in parola, in funzione degli indirizzi di studio che offre, è attrezzata con una serie di laboratori didattici, cucine, sale equipaggiate per garantire lo sviluppo delle competenze professionalizzanti degli studenti. Con la supervisione dei docenti di riferimento, i ragazzi hanno contribuito alla realizzazione delle attività in programma cucinando per gli ospiti alcuni dei loro





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

cibi tipici. L'occasione è stata propizia per apprezzare il clima di giovialità con cui i giovani hanno vissuto l'opportunità di collaborare tra loro ed insieme ai compagni di scuola ed ha rappresentato, in piccolo, un esempio di pratica spontanea di integrazione. Porterebbe il ragionamento lontano dal focus del presente contribuire addentrarsi in considerazioni che pure sarebbe piacevole approfondire circa la funzione aggregante delle esperienze legate al cibo ad esempio o piuttosto alla immediatezza dei rapporti interculturali che (soprattutto) i giovani possono instaurare se inseriti in un adeguato contesto non contaminato da pregiudizi e sovrastrutture devianti. Si voglia pertanto considerare lo scenario descritto al solo fine di contestualizzare il lavoro di raccolta dati, per il quale ha svolto una determinante funzione facilitatrice anche la figura della professoressa di francese, delegata dal Dirigente scolastico anche per la gestione, forse sarebbe più opportuno dire cura, degli studenti di riferimento. Si conferma, infatti, la valenza di una figura di attaccamento e guida in grado di alimentare e veicolare quel sentimento di fiducia nell'altro che facilita la comunicazione interculturale. I ragazzi, tutti africani di varia provenienza, tra i 13 e i 17 anni si sono pertanto approcciati al questionario con molta disponibilità e senza remore nel restituire risposte sincere. A Messina quasi tutti da circa 1 anno, arrivati da soli dopo un viaggio di cui è possibile immaginare la drammaticità, già capaci di capire e parlare molto bene nella nostra lingua hanno spesso voluto sottolineare con esempi concreti il loro sentirsi bene, non discriminati ed in sicurezza, capaci di guardare con positività al presente e soprattutto al futuro. Un'ulteriore conclusione del lavoro riporta così ad una sorta di dissonanza tra la percezione di un generale senso di insicurezza e superficialità nella determinazione della propria personalità che viene generalmente attribuito dagli adulti ai giovani in età adolescenziale *versus* la capacità, tra giovani, di sviluppare modelli positivi di riferimento tra loro che, quando ben orientati, accrescono il capitale sociale anche in direzione di integrazione multiculturale. Un cenno, infine, all'atteggiamento di bonaria rassegnazione con cui gli studenti intervistati hanno dato conto di qualche episodio di spiacevole intolleranza, vissuto nella minorità dei casi ma pur sempre capitato nei luoghi di quotidiana





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

frequentazione. La percezione dei rilevatori in proposito vorrebbe denunciare una sorta di reticenza, quasi di timore nel volersi troppo esporre e dare un'immagine negativa di una realtà che, invece, come abbiamo sottolineato, è vissuta come realisticamente migliore di quella lasciata. Una chiave di lettura che non vuole intaccare la veridicità del dato ma semmai rafforzare con chiarezza l'idea di un bisogno diffuso di quello che potremmo azzardare a definire un modello di co - integrazione nel senso di una collaborazione all'integrazione tra persone, gruppi omogenei per interessi e valori che, minimizzando i punti di debolezza e valorizzando quelli di forza, favoriscano un auspicabile maggiore clima di fiducia sociale, da costruire ed animare insieme.

4.4.2 I RISULTATI DELL'INDAGINE RIVOLTA AGLI ADULTI DI ORIGINE STRANIERA

La ricerca sul campo, dicevamo, ha riguardato anche un campione di 100 persone adulte di origine straniera residenti nella città di Messina. Se, nel caso del campione di studenti, l'attività è stata favorita grazie alla collaborazione delle scuole cittadine in cui sapevamo essere concentrati il maggior numero di studenti stranieri - migranti e non, in questo caso la strategia di svolgimento del lavoro si è indirizzata verso i luoghi di maggiore ritrovo in città sulla base dell'esperienza comune. Un buon numero di persone è stato poi raggiunto grazie alla collaborazione dello sportello ANOLF³⁶ presso la CISL di Messina ed il completamento della numerosità delle interviste programmate è stato raggiunto infine durante la giornata di integrazione promossa dall'Università di Messina lo scorso mese di giugno nell'ambito dello stesso avviso FAMI, grazie alle attività del progetto azione 04 che ha visto protagonisti in città tanti giovani adulti migranti in una giornata di festa legata ad eventi sportivi e culinari. In tutti i casi la disponibilità mostrata nei confronti dell'iniziativa di ricerca ha positivamente influenzato

36 ANOLF - Associazione Nazionale Oltre Le Frontiere. Promossa dalla CISL, è un'associazione no profit di immigrati di varie etnie a carattere volontario che lavora per supportare l'integrazione tra popoli attraverso lo sviluppo di servizi di informazione ed assistenza rispetto alle esigenze quotidiane, con particolare riguardo agli aspetti di tutela sindacale del lavoro.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

l'attività di rilevazione che, come nel caso degli studenti, si è arricchita di sensazioni e informazioni meta statistiche che, in sintesi, questo paragrafo intende offrire.

Una prima considerazione è di carattere generale ed astratto, attiene alla percezione di aver approfondito dinamiche di vita di gruppi etnici (srilankesi, nord africani e cinesi in primis) che vivono la città esclusivamente come spazio urbano funzionale allo svolgimento di attività lavorative per un'accumulazione di risorse economiche non altrimenti possibile nel relativo Paese di origine verso cui comunque quelle stesse risorse sono poi però in maggior quota trasferite al fine di garantire sussistenza ai familiari non emigrati fatta salva la quota riservata a garantire, invece, un futuro migliore alle nuove generazioni (i figli avuti qui o fatti arrivare) alle quali è virtualmente demandato il diritto – dovere della piena integrazione. Ci riferiamo, in questo caso, alla metà del campione composto da adulti residenti in città ormai da diversi anni che, al di là della provenienza geografica e del livello di formazione di base, è occupato regolarmente³⁷ in lavori manuali per lo più legati alla cura delle persone, la pulizia ed il commercio (ambulante compreso). Lavori che, nell'immaginario collettivo, non rappresentano mansioni per le quali impiegare addetti con specifiche competenze e che, quasi per proprietà transitiva, connotano pertanto chi li svolge come “incompetenti” e come tali lontani dall'essere percepiti come valore per la società in cui operano. Un giudizio, forse meglio dire un pregiudizio che condiziona la stessa volontà personale di affermazione e sviluppo di carriera.

Questo ragionamento ci porta ad una seconda e poi ancora ad una terza conclusione che ne sono diretta conseguenza: intanto l'assoluta mancanza di partecipazione attiva alla vita della città, in termini di iniziative di quartiere, volontariato o associazionismo in genere. Al di là della mancanza di esercizio del diritto al voto, da addebitare alla restrittiva legislazione italiana in materia, ciò che è emerso ci descrive comunità di residenti di origine straniera che interagiscono

³⁷ Non sorprenda il dato sulla regolarità del lavoro in quanto requisito necessario per la sussistenza del diritto al rilascio del permesso di soggiorno. Non rilevate ai fini della ricerca informazioni circa la presenza di diverse altre forme di lavoro sommerso riconducibili per esempio a straordinari fuori busta o seconde attività non contrattualizzate.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

fortemente e bene con le stesse comunità di origine ed appartenenza all'interno delle quali si attivano dinamiche di solidarietà reciproca (in termini di condivisione di servizi abitativi, ricerca attiva del lavoro, circolazione delle informazioni) senza che ciò implichi, richieda o auspichi una maggiore apertura verso l'ambiente esterno che, d'altro canto, accetta pacificamente queste dinamiche e non è evidentemente interessato a promuovere le forme di interazione attenzionate. Si delinea così, infine, la fisionomia di una città in cui coesistono comunità che si auto determinano senza influenzarsi reciprocamente, che si accettano senza integrarsi pienamente. Ecco spiegato il dato sulla bassissima incidenza di risposte circa il manifestarsi di episodi di intolleranza, un dato che offre una lettura positiva in termini di bassa incidenza di casi ma che, ci sentiamo di aggiungere fuori dalla statistica, si offre ad una lettura più amara per quella percentuale di omissioni che – con un'alzata di spalle, un'occhiata al cielo, un sorriso trasformato in smorfia – ha voluto significare rassegnazione, accettazione incondizionata di una realtà sentita come immutabile. Discorso a parte merita, invece, il campione consistente di intervistati arrivati da poco, meno di un anno nella maggior parte dei casi, nella nostra città che rappresenta il più delle volte il primo e unico approdo. I migranti intervistati non senza difficoltà legate soprattutto alla lingua (molte interviste sono state condotte in inglese e francese), rappresentano più di tutti al contempo l'opportunità e la sfida verso la trasformazione della nostra società in chiave interculturale. Se, nel breve periodo, i servizi di mediazione più o meno funzionanti ma quantomeno previsti dal sistema di accoglienza attualmente in vigore garantiscono infatti livelli minimi di assistenza sia abitativa che linguistica e sanitaria, è legittimo pensare che, nel lungo periodo, questi debbano progressivamente trovare una rispondenza in un modello di integrazione che funzioni fuori dalla cosiddetta emergenza. Lo scenario descritto grazie al lavoro di ricerca sul campo vuole rappresentare una base di analisi comune su cui costruire, ognuno per la propria parte, una policy coordinata che risponda alla realtà più che alla percezione della realtà stessa. Il lavoro di raccolta delle informazioni, loro analisi ed elaborazione è pertanto reso totalmente disponibile a quanti, Istituzioni pubbliche e private, vogliano e possano utilizzarlo e nel tempo





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

approfondirlo per le stesse finalità. L'Osservatorio regionale sull'immigrazione, ideato e coordinato dall'Università di Messina nell'ambito dello stesso Avviso FAMI e realizzato grazie all'azione 02, rappresenta in questo senso uno strumento opportuno a sostegno della complessiva strategia per l'integrazione, regionale ed europea.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

5. STUDENTI STRANIERI NEL TERRITORIO REGIONALE

GIUSEPPINA TUMMINELLI

5.1 NUOVE GENERAZIONI

I giovani stranieri come emerge dalla letteratura sull'argomento, presentano il più delle volte caratteristiche differenti dalle prime generazioni siano essi genitori o parenti proprio per l'interfaccia culturale della quale parla la Besozzi "che pone il soggetto non più semplicemente all'interno di un confronto tra la propria cultura di appartenenza e quella del Paese ospitante, bensì di fronte a vere e proprie scelte con un impegno di elaborazione personale rilevante" (2009: 16). Continua la sociologa:

se [...] la prima generazione ha soprattutto il problema del farsi accogliere e di trovare una rispondenza rispetto alle proprie aspettative in relazione a un progetto migratorio, le generazioni successive si trovano a dover affrontare numerose sfide non solo in ordine all'accoglienza e all'accettazione, bensì anche in relazione a un proprio progetto di vita autonomo, che solo in parte può essere in continuità con le aspettative riferite al progetto migratorio familiare e, d'altro canto, è attraversato da tutta una serie di suggestioni, opportunità e pluralità di riferimenti che devono fare i conti con le risorse personali del soggetto in termini di capitale culturale e sociale (ibidem).

Da qui emerge la prima questione collegata all'asse continuità-discontinuità generazionale con riferimento ai numerosi stimoli provenienti da nuovi ambiti e contesti ai quali sono sottoposti i giovani stranieri e che si rifanno all'interiorizzazione di valori, norme, simboli, codici della cultura d'origine ma anche della nuova. I giovani stranieri si caratterizzano per una molteplicità di situazioni e di caratteri che li legano agli autoctoni coetanei perché con questi condividono esperienze e percorsi.

Nonostante questo aspetto rilevante, i giovani stranieri mantengono anche il ruolo di connettori perché ponti tra i genitori e i familiari, e le società di arrivo e anche perché sono loro che





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

sperimentano nuove modalità di dialogo, di inserimento e di relazione con gli autoctoni. Da non tralasciare, inoltre, che i minori ai quali si fa riferimento, si ritrovano in una fascia d'età nella quale la costruzione del sé è strettamente influenzata dalla relazione con l'altro. La letteratura, nel tempo, ha evidenziato a riguardo la presenza di fattori che sono direttamente collegati alla definizione di traiettorie di inclusione e ai risultati scolastici. Per fare un esempio, il livello di istruzione dei genitori potrebbe avere una ripercussione sul rendimento scolastico dei figli così come il funzionamento del sistema scolastico e il contesto di ricezione delle nuove generazioni. Il tema apre a numerose questioni che sono riconducibili al rapporto tra il soggetto e i contesti sociali sia per quanto attiene il tema dell'inclusione sia per ciò che questo potrebbe comportare nel processo di formazione dell'identità personale ma anche in quella sociale e culturale.

Il processo di inclusione, pertanto, deve fare i conti con la relazione tra la dimensione soggettiva (livello micro) e con la dimensione societaria (livello macro) in ordine ad esempio, al sistema alquanto complesso delle aspettative reciproche.

Guardando ai modelli messi in campo nel tempo, ampiamente superato è il modello assimilazionista o anche integrazionista o universalista che proponeva l'assunzione da parte dello straniero della cultura e quindi delle norme, dei simboli, dei codici della società d'arrivo ma anche come un insieme di narrazioni condivise (Benhabib, 2005). Modello questo impossibile da proporre anche per la difficoltà nel potere pensare a modelli culturali unici delle società di accoglienza. Già nel 2002, Pollini e Venturelli, avevano precisato che la prospettiva più adatta fosse quella basata sul sistema delle appartenenze molteplici e interdipendenti, in base alle quali “il soggetto e i gruppi, all'interno delle loro appartenenze plurime (nazionale, culturale, religiosa, professionale, etnica, ecc.), abbiano a disposizione uno spazio a volte ampio di rielaborazione e di decisione, con un'attività combinatoria, che influenza i modi dell'inclusione e la percezione di sé come migrante, o come appartenente ad una nuova comunità nazionale” (in Besozzi, 2009: 21).





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Un'altra concezione è quella del multiculturalismo che si basa sul riconoscimento e sulla valorizzazione delle differenze culturali. I rischi di questo modello sono opposti a quelli dell'assimilazione. Mentre nell'assimilazione si nega l'esistenza delle differenze, nel multiculturalismo il rischio è di isolare le differenze, separandole e relegandole in mondi separati. Un approccio dal quale poter prendere spunti, proposto da Colombo e Semi, è il multiculturalismo quotidiano che propone di concentrarsi sulla dimensione processuale della differenza osservando la dimensione micro dove cioè si sviluppano pratiche di “traduzione e di adeguamento che utilizzano la differenza per regolare le possibilità e le modalità di partecipazione alle azioni che hanno luogo nei contesti in cui si è esclusi” (2007: 31). In questo modo, il piano della quotidianità consente di analizzare tre elementi: le pratiche, il contesto, l'esperienza soggettiva.

5.2 IL SISTEMA SCOLASTICO REGIONALE

Non ci sono dubbi nell'affermare che la scuola sia il luogo nel quale verificare la presenza di modalità di migrazioni differenti e sperimentare dinamiche di incontro tra culture diverse. È proprio la classe, l'espressione del mutamento che è in atto e dell'avvio di forme di integrazione ossia di processi multidimensionali poiché si declinano a livello economico, culturale, politico e sociale, finalizzati alla pacifica convivenza tra individui e gruppi etnicamente differenti, in una determinata realtà sociale, e basati sul rispetto delle diversità a patto che queste non mettano in pericolo i diritti umani fondamentali e le istituzioni democratiche (Cesareo 2000). La presenza di alunni stranieri è cresciuta nel paese, nell'arco di 10 anni imponendo modifiche nelle strategie didattiche utilizzate che hanno tenuto conto di diverse variabili come la provenienza. Conoscere la nazionalità, ad esempio, comporta approfondire il processo migratorio e le sue dinamiche in termini delle relazioni con la società d'arrivo, il sistema di ruoli interni alla famiglia, i progetti futuri. Anche i percorsi avviati dalle scuole negli ultimi anni, si sono concentrati su alcune dimensioni già individuate da Pollini agli inizi del 2000, ossia sulla dimensione educativa in





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

relazione alle finalità o alle disposizioni condivise dall'educando e dall'educatore in quanto persone umane; la dimensione di socializzazione in relazione all'interiorizzazione dei valori e delle norme sociali concernenti i ruoli sociali; la funzione formativa in relazione alla realizzazione della personalità e alla funzione di istruzione in relazione all'apprendimento degli standard cognitivi. È necessario precisare che l'argomento affrontato presenta numerose criticità perché la scuola è un ambiente eterogeneo poiché ad esempio nella pluralità di nazionalità dobbiamo rintracciare tutti quelli che chiamiamo "migranti senza migrazione" perché nati e cresciuti in Italia ma non in possesso della cittadinanza italiana. Le ricerche sottolineano che le difficoltà si acquisiscono nel caso in cui la scuola è considerata dalle famiglie distanti perché trasmette valori, norme e codici diversi dalla cultura d'appartenenza dei genitori, e quando sia i ruoli svolti dai docenti sia gli atteggiamenti di rispetto nei confronti delle istituzioni non corrispondono a quelli delle culture d'origine. Infatti, in alcuni Paesi, la scuola è un'istituzione molto rigida e si caratterizza per l'uso di metodi educativi coercitivi. Nel confronto e nell'interazione con la scuola italiana, incentrata sull'alunno, sul dialogo e sull'ascolto, i genitori stranieri potrebbero trovarsi in difficoltà. Rimandando ad ulteriori approfondimenti, la presenza di stranieri a scuola, nella formazione e all'Università è sicuramente un indicatore del carattere permanente dei processi di immigrazione nelle società d'arrivo. La Sicilia è caratterizzata da un incremento nel numero di stranieri presenti e di numerose cittadinanze in linea con la differenziazione delle presenze straniere nel territorio regionale. La richiesta manifestata dalle famiglie oltre alla scolarizzazione dei figli, è l'integrazione quale processo che coinvolga l'intero nucleo e ne faciliti la presenza nella società autoctona. In risposta a tali richieste, la scuola regionale ha nel tempo avviato progetti di educazione interculturale coniugando nella pratica i principi dell'interculturalità e promuovendo la formazione dei dirigenti e degli insegnanti con lo scopo di far acquisire sia conoscenze sulle culture d'origine degli alunni sia competenze didattiche specifiche.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Nonostante questi interventi che costituiscono sicuramente dei punti di forza e in molti casi delle buone prassi, diverse sono le criticità che impongono da una parte ad esempio di potenziare la rete tra le scuole a livello provinciale al fine di condividere ciò che viene sperimentato a livello locale, e dall'altra di potenziare le ricerche empiriche aggiornando i dati disponibili sul tema e incrementando la formazione dei dirigenti e dei docenti.

Ciò che emerge conferma le difficoltà legate ai processi di inclusione scolastica e all'esigenza di considerare l'eterogeneità delle situazioni da tenere in considerazione quando si fa riferimento agli alunni stranieri. È opportuno precisare che quando si parla di alunni stranieri, una prima distinzione è tra chi è nato in Italia e chi è entrato nel sistema scolastico-formativo da poco tempo come quando si fa riferimento ai minori stranieri non accompagnati o ai minori ricongiunti. L'individuazione delle varie differenze è centrale nella programmazione di progetti e interventi scolastici che facciano i conti con le trasformazioni in atto e tengano conto delle esigenze specifiche dei target individuati.

Nell'anno scolastico 2016/2017, 25.536 sono stati gli alunni stranieri presenti nelle scuole siciliane.

Con un incremento rispetto all'anno precedente (+1.217) che rappresenta un segnale, come già detto precedentemente, del cambiamento in atto (Graf. 1) e comportando un fattore di dinamicità nel sistema scolastico regionale. Il dato può essere considerato un indicatore del carattere strutturale della presenza straniera nel territorio regionale evidenziando l'intenzione da parte delle famiglie di avviare un progetto di stabilità.

Come del resto emerge, dall'incremento nel numero di ricongiungimenti familiari e di conseguenza nel numero di iscritti con cittadinanza non italiana nelle istituzioni scolastiche. Sono giovani nati nei paesi d'origine dei loro genitori e che hanno fatto l'esperienza della migrazione ma sono anche giovani nati e cresciuti in Italia e che per questo sono espressione di una doppia appartenenza: quella della cultura di provenienza e quella del paese di nascita.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA

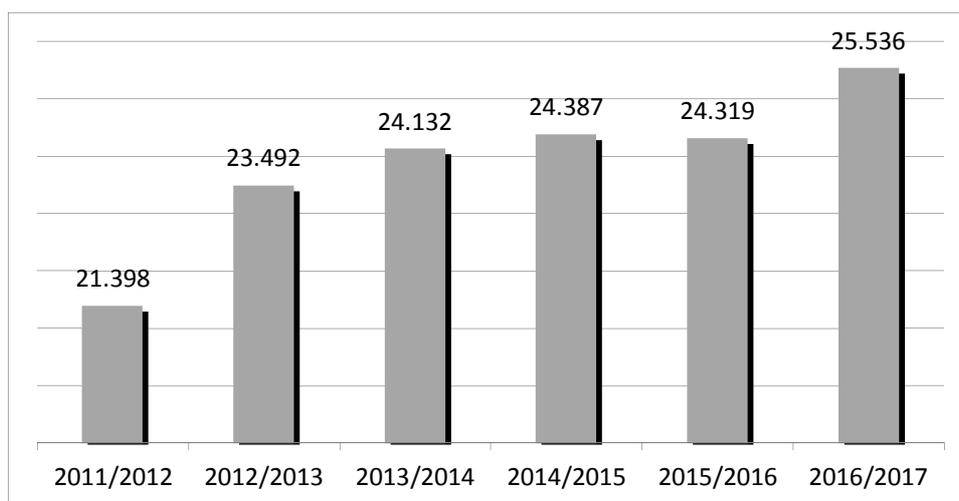


Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007



Graf. 1 - Alunni stranieri, A.S. 2011/2012 - 2016/2017, Sicilia – Fonte MIUR

La Sicilia ha delle particolari peculiarità e la popolazione scolastica continua con gradualità ad assorbire studenti di origine straniera. Se si considerano gli ultimi sei anni scolastici, la visibilità dei minori stranieri è evidente osservando la crescita della popolazione scolastica straniera.

Nel 2016/2017, l'incremento è positivo rispetto al precedente (nell'A.S. 2015/2016 si è registrato un leggero decremento nel numero di studenti stranieri, -68 unità, rispetto al 2014/2015) se consideriamo che in Sicilia c'è stato un decremento complessivo nel numero complessivo di alunni italiani (Tab. 1).





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Tab.1 – Alunni stranieri e italiani, A.S. 2013/2014 - 2016/2017, Sicilia - Fonte: MIUR

A.S.	Stranieri	Italiani	Totale alunni
2013/2014	24.132	791.676	815.808
2014/2015	24.387	782.391	806.778
2015/2016	24.319	769.405	793.724
2016/2017	25.536	750.541	776.077

L'incremento nei tassi di scolarizzazione può essere considerato un segnale delle trasformazioni che stanno coinvolgendo i flussi migratori negli ultimi anni. Pertanto, può essere considerato un indicatore del carattere strutturale delle migrazioni nel territorio regionale. L'incidenza maggiore di alunni con cittadinanza non italiana, nell'A.S. 2016/2017, si registra nelle scuole primarie (8.421), che assorbono il maggior numero degli studenti presenti, con incremento del 2,2% rispetto all'A.S. precedente. Nelle scuole primarie, è presente il 33% di alunni con cittadinanza non italiana mentre nelle scuole secondarie di II grado si ritrova il 26,4% di presenze (Tab. 2; Graf. 2).

Tab. 2. Alunni con cittadinanza non italiana in Sicilia per ordine di scuola (valori assoluti), A.S. 2016/2017 – Fonte MIUR

	Infanzia	Primaria	Secondaria	Secondaria	Tot
			I grado	II grado	
Valori assoluti					
Sicilia	4.435	8.421	5.944	6.736	25.536
Italia	164.820	302.122	167.486	191.663	826.091





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA

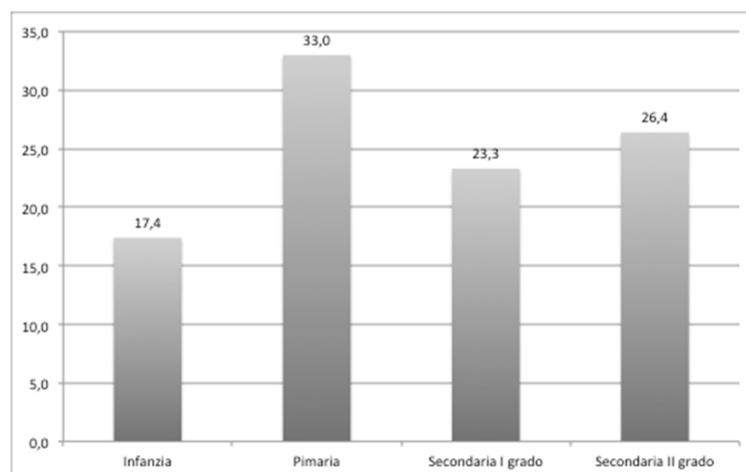


Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007



Graf. 2. Alunni con cittadinanza non italiana in Sicilia per ordine di scuola (valori percentuali), A.S. 2016/2017 – Fonte MIUR

Nell'ultimo anno scolastico considerato, l'incremento nel numero di iscritti alla primaria, ma anche alla secondaria di II grado, è da correlare al passaggio degli studenti, nella loro carriera scolastica, agli ordini successivi (Tab. 3; Graf. 3).

Tab. 3. Alunni con cittadinanza non italiana in Sicilia per ordine di scuola (valori assoluti), A.S. 2014/2015 - 2016/2017 - Fonte MIUR

	Infanzia	Primaria	Secondaria I grado	Secondaria II grado	Tot
	valori assoluti				
2014/2016	4.287	8.413	5.885	5.802	24.387
2015/2016	4.193	8.239	5.691	6.196	24.319
2016/2017	4.435	8.421	5.944	6.736	25.536





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA

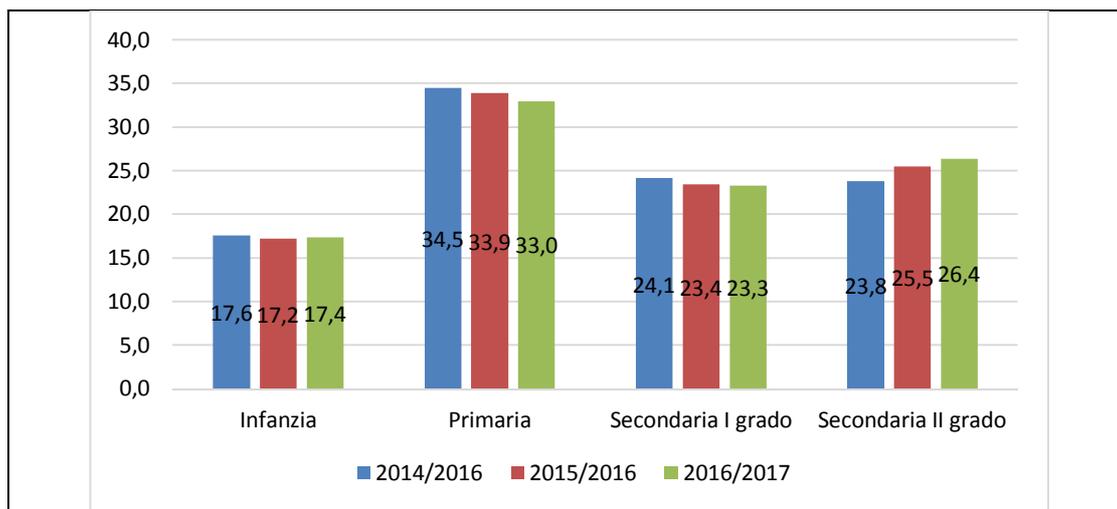


Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007



Graf. 3. Alunni con cittadinanza non italiana in Sicilia per ordine di scuola (valori percentuali), A.S. 2014/2015 - 2016/2017 - Fonte MIUR

La quota dei nati in Italia sul totale degli studenti con cittadinanza non italiana nell'A.s. 2016/2017 è del 43,3%, con un'incidenza del 30% nella scuola dell'infanzia, del 40,5% nella primaria, del 16% nella scuola secondaria di primo grado. L'incidenza minore del 13,7% si registra nella scuola secondaria di secondo (Tab. 4).

Tab. 4. Alunni con cittadinanza non italiana, nati in Italia per ordine di scuola (valori assoluti), A.S. 2014/2015 - 2016/2017 - Fonte MIUR

	Infanzia	Primaria	Secondaria I grado	Secondaria II grado	Totale
2014/2015	3.092	3.690	1.617	1.156	9.555
2015/2016	3.159	4.124	1.706	1.338	10.327
2016/2017	3.284	4.485	1.775	1.519	11.063





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



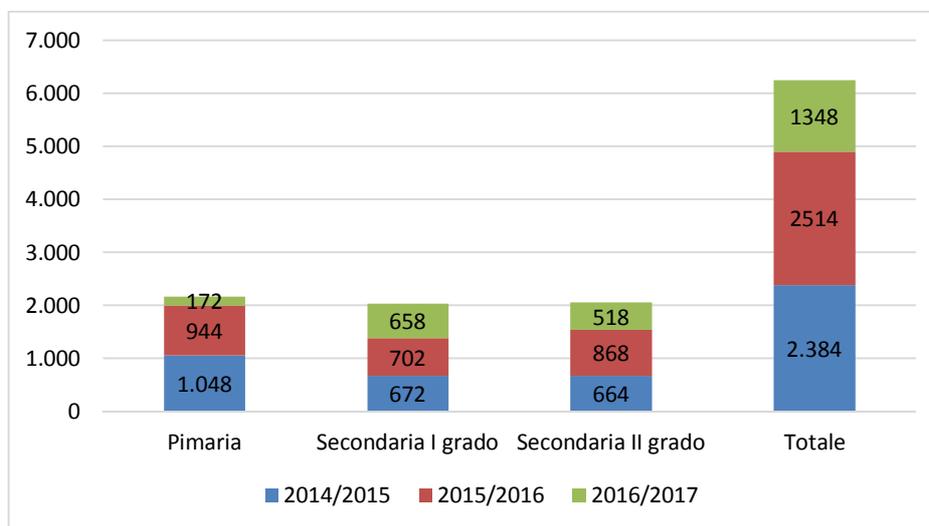
Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Il numero di studenti stranieri entrati per la prima volta nel sistema scolastico regionale negli ultimi anni è andato diminuendo (Graf. 4), passando dai 2.384 nell'anno scolastico 2014/2015, ai 2.514 nel 2015/2016, ai 1.348 nel 2016/2017. Il calo ha interessato tutti i gradi di istruzione ma, in particolar modo, in linea con il dato nazionale, la scuola primaria. Gli studenti che per la prima volta entrano nel sistema scolastico italiano sono fruitori diversi rispetto ai precedenti, perché sono portatori di desideri e bisogni specifici, come nel caso della conoscenza della lingua o delle regole scolastiche e hanno bisogno di azioni specifiche di intervento come ad esempio il supporto nell'apprendimento della L2. A livello nazionale, se consideriamo la distribuzione territoriale degli alunni stranieri entrati per la prima volta nel sistema scolastico italiano, i valori più elevati dell'incidenza sul totale degli stranieri si registrano in Sicilia (5,9%). Ciò è in linea con la presenza di alunni di recente migrazione e con l'inserimento di minori stranieri non accompagnati.



Graf. 4. Alunni con cittadinanza non italiana entrati per la prima volta nel sistema scolastico per ordine di scuola in Sicilia (valori assoluti). A.S. 2014/2015-2016/2017 - Fonte MIUR





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Nell'anno scolastico 2016/2017, la presenza maggiore di alunni con cittadinanza non italiana si registra nella scuola primaria. Nonostante ciò, il dato delle presenze di minori nelle scuole secondarie di II grado è interessante, e porta ad una riflessione sulle tendenze in atto sulla scelta dell'indirizzo. Nonostante le differenti provenienze, ulteriori approfondimenti potrebbero essere fatti sulla relazione tra “provenienza” e “scelta del percorso scolastico” in termini di rappresentazioni sul sistema di istruzione autoctono da parte delle famiglie d'origine, le diverse offerte di indirizzi scolastici, i percorsi di mobilità. Ciò precisato, la scelta del percorso è orientata soprattutto nella direzione degli istituti tecnici ossia verso l'acquisizione di diplomi professionalizzanti che possano facilitare il diretto inserimento nel mercato del lavoro. Il 36,5% degli alunni con cittadinanza non italiana sul totale degli alunni non italiani, in continuità con l'A.S. 2015/2016, sono presenti negli istituti tecnici. Agli istituti tecnici seguono i licei, dove è presente il 33,7% e, infine, gli istituti professionali con il 29,8% (Tab. 5).

Tab. 5. Alunni con cittadinanza non italiana, per percorso di scuola Secondaria di II grado in Sicilia (valori assoluti), A.S. 2014/2015 - 2016/2017 - Fonte MIUR

	Licei	Tecnici	Professionali	Totale
2015/2016	1.905	2.122	1.775	5.802
2016/2017	2.268	2.460	2.008	6.736

La popolazione straniera presente nelle scuole è eterogenea per provenienza. La graduatoria dei paesi esprime un dinamismo nella distribuzione della popolazione straniera nelle varie province come risultato di una capacità attrattiva delle realtà locali. L'eterogeneità di culture e di lingue è una specificità tipica dell'Italia che si contrappone ad altri paesi dell'Unione che si caratterizzano per la concentrazione di gruppi etnici e per una minore eterogeneità di nazionalità presenti.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



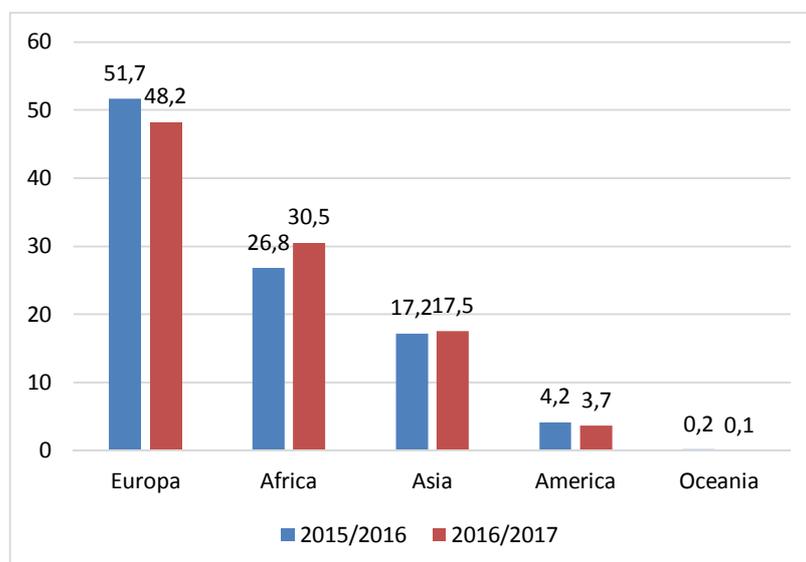
Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

In relazione alla provenienza degli studenti con cittadinanza non italiana, la ripartizione per continente di provenienza non è diversa dagli ultimi anni. Nella composizione della popolazione scolastica straniera si osserva una prevalenza delle provenienze europee rispetto alle extraeuropee. L'Europa rappresenta il continente prevalente, seguita dall'Africa, dall'Asia e infine dell'America (Graf. 5) anche se rispetto all'A.s. 2015/2016 si osserva un incremento nel numero di presenze provenienti dall'Africa.



Graf. 5. Alunni con cittadinanza non italiana per Continente in Sicilia (valori percentuali). A.S. 2015/2016 - 2016/2017 - Fonte MIUR

La presenza di diverse cittadinanze nel sistema scolastico regionale è un elemento distintivo, conseguenza delle catene migratorie, delle reti e delle capacità di attrazione esercitate dai territori. Anche per l'anno scolastico 2016/2017, gli studenti presenti nel territorio regionale, provengono da un numero ristretto di Paesi ossia dalla Romania (29,8%), dal Marocco (9,8%) e dall'Albania (8,6%).





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

5.3 LE PROVINCE

La distribuzione degli iscritti stranieri per provincia è strettamente legata alle opportunità di inserimento lavorativo e occupazionale che i territori offrono alle famiglie. Tre sono i poli attorno ai quali si concentra la maggiore presenza straniera, ossia Palermo, Catania, Ragusa e Messina. Nelle altre province, la distribuzione della popolazione straniera disegna un policentrismo etnico che si esprime in un'elevata presenza di alunni stranieri anche in piccoli comuni. La provincia con un numero inferiore minori stranieri è Enna.

Tab. 6. Alunni con cittadinanza non italiana per Provincia (valori assoluti); A.S. 2014/2015-2016/2017 – Fonte MIUR

Province	A.S. 2014/2015	A.S. 2015/2016	A.S. 2016/2017
Agrigento	2.014	2.020	2.119
Caltanissetta	999	964	1.118
Catania	4.460	4.434	4.682
Enna	477	440	457
Messina	3.560	3.590	3.611
Palermo	5.511	5.330	5.241
Ragusa	3.448	3.645	4.156
Siracusa	1.703	1.740	1.827
Trapani	2.215	2.156	2.325
Sicilia	24.387	24.319	25.536





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



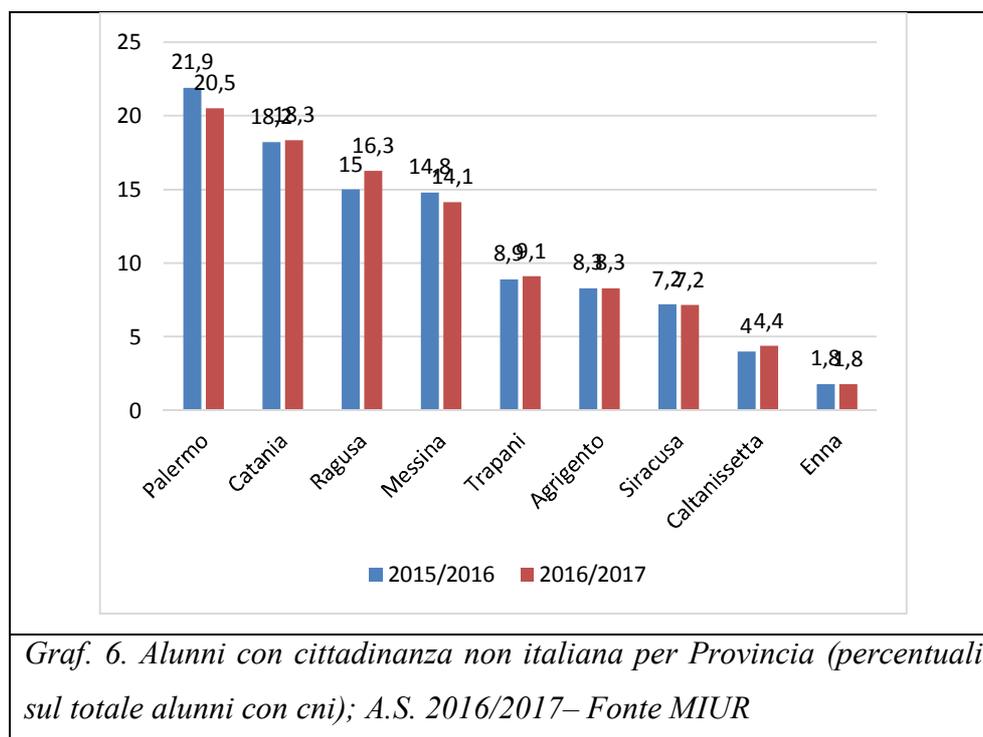
Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

La maggiore incidenza di alunni sulla popolazione scolastica straniera (Graf. 6) si concentra soprattutto a Palermo (20,5%), Catania (18,3%) e Ragusa (16,3%).



A livello provinciale nell'A.s. 2016/2017, si preferiscono gli Istituti Tecnici nella provincia di Messina (47,6%), di Ragusa (35,4%) e di Trapani (36,6%); mentre i Licei nella provincia di Catania (39,3%) e di Palermo (38,9%); e, infine, gli Istituti Professionali nella provincia di Agrigento (44,9%), di Caltanissetta (45,8%), di Enna (44,7%) e di Siracusa (36,8%). Inoltre, a livello provinciale (Tav. 7) la presenza europea è presente in maniera prevalente in tutte le province, mentre viene superata da quella asiatica e da quella africana soltanto nella provincia di Palermo.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

Tab. 7. Alunni con cittadinanza non italiana per Continente di provenienza e Provincia (valori assoluti); A.S. 2016/2017 - Fonte MIUR

Province	Europa	Africa	America	Asia	Oceania	Apolide	Non indicato	Totale
Agrigento	1.310	621	50	137	1	0	0	2.119
Caltanissetta	630	334	17	137	0	0	0	1.118
Catania	2.446	1.145	233	853	5	0	0	4.682
Enna	290	109	14	44	0	0	0	457
Messina	1.765	801	106	935	3	1	0	3.611
Ragusa	2.438	1.509	82	125	2	0	0	4.156
Palermo	1.547	1.564	242	1.875	13	0	0	5.241
Siracusa	795	665	124	241	2	0	0	1.827
Trapani	1.091	1.043	65	126	0	0	0	2.325
Sicilia	12.312	7.791	933	4.473	26	1	0	25.536

Oltre alla presenza nelle scuole statali, sarebbe interessante approfondire l'ambito dell'istruzione e della formazione professionale. L'assenza di dati attendibili pone l'urgenza di riflettere su tale questione avviando approfondimenti specifici in tale direzione. Un discorso a parte meriterebbe il tema dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) e il loro inserimento nel sistema di istruzione e formazione regionale. Nonostante, infatti, l'esperienza ormai consolidata nel rapporto tra istruzione e migrazione, permangono gli stessi nodi problematici riscontrati nel Paese, come nel caso in cui i MSNA appena arrivati diventano irreperibili o i limiti derivati dall'applicazione delle norme, come ad esempio i termini previsti per l'iscrizione scolastica possibile entro certi tempi o "dei giovani quindicenni, che non hanno frequentato o concluso la scuola secondaria di I grado e potrebbero fruire della formazione presso i Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA), ma non possono farlo non avendo ancora raggiunto 16 anni, soglia di età minima prevista per la frequenza dei corsi di I livello dei CPIA" (Miur 2017: 6).





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

L'argomento, che è di grande rilevanza, deve fare i conti con le difficoltà nel reperimento dei dati

5.4 RIFLESSIONI

La presenza degli alunni con cittadinanza non italiana, come emerge dall'analisi, non è distribuita uniformemente nel territorio regionale ma segue le caratteristiche della presenza dei migranti e delle caratteristiche di attrazione esercitate dal mercato del lavoro. Le scuole sono coinvolte dalle presenze di migranti anche se alcune aree dell'isola si diversificano per una maggiore concentrazione connessa alle dinamiche abitative e alle logiche dell'attivazione della rete dei connazionali. Ciò che emerge fa i conti con una geografia delle presenze degli alunni che disegna una situazione regionale molto simile all'anno precedente (A.s. 2015/2016).

Gli studi e le ricerche internazionali sottolineano la rilevanza della famiglia e della scuola e l'importanza del successo scolastico/formativo per una buona riuscita sociale delle nuove generazioni. La scuola è centrale per l'esperienza dell'altro, per la costruzione del senso di appartenenza a un territorio, per i processi di costruzione dei percorsi e per le scelte dei giovani. Il passaggio dalla formazione al lavoro così come i rischi connessi alla marginalità sociale sono temi che meriterebbero ulteriori approfondimenti. Infine, sono centrali per i processi di inclusione o di esclusione le opportunità che verranno offerte alle nuove generazioni dalle istituzioni in termini di percorsi scolastici e formativi, di opportunità lavorative e di accesso alla cittadinanza.

Le nuove generazioni hanno in sé una moltitudine di condizioni e di situazioni ma manifestano anche somiglianze con gli autoctoni proprio perché sono accomunati da un processo di crescita in una società che presenta delle complessità e delle contraddittorietà. Sono però anche portatori di esperienze specifiche che fanno emergere elementi di differenziazione interni che sono rilevanti. Non è un caso che si faccia riferimento a queste generazioni come collegamenti strategici tra la prima generazione e le seguenti. Già Ambrosini precisava che si tratta di “un





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

punto di svolta dei rapporti interetnici, obbligando a prendere coscienza di una trasformazione irreversibile nella geografia umana e sociale dei Paesi in cui avvengono” (2007: 64).

Bauman (2003) aveva sottolineato che il problema multiculturale deve essere ricondotto agli atteggiamenti e ai comportamenti degli autoctoni e non prevalentemente ai migranti. Anche Djouder ha posto l'attenzione sugli effetti che ha determinato in Francia la non accettazione da parte degli autoctoni delle prime generazioni di migranti sulle seconde generazioni. Lo studioso evidenzia il significato che ha la migrazione per le famiglie ossia non di perdita ma di opportunità per i figli in termini di miglioramento delle loro condizioni di vita e di mobilità sociale. Per tali motivi, le aspettative sui figli erano molto elevate.

I nostri genitori [...] danno grande importanza agli studi. È la consacrazione, il frutto di tutti i loro sforzi, di tutte le loro privazioni. Era lo scopo della loro vita: che i figli avessero accesso ai misteri della conoscenza e del potere. Loro non lo dicono, arrivano perfino a convincerti che non ci stanno chiedendo niente, che dobbiamo farlo soltanto per noi. Ma il loro sogno inconfessato è vedere i figli che riscattano il loro onore, il loro onore ferito (...), vedere che i loro figli ce l'hanno fatta (2007: 59-60).

Nella realizzazione delle nuove generazioni oltre all'istruzione, intervengono altri fattori come il genere, la provenienza familiare, l'origine. Questa sollecitazione appare interessante se ad esempio guardiamo i dati forniti dall'Eurobarometro e analizzati dall'Istituto Cattaneo sulla presenza stimata degli immigrati, intesi come persone nate fuori dai confini dell'Unione Europea e che risiedono legalmente nel paese, da parte dei cittadini degli Stati membri dell'UE. La domanda che posta agli intervistati era: “Per quanto ne sa Lei, qual è la percentuale di immigrati rispetto alla popolazione complessiva in Italia?”.

Ciò che emerge dall'analisi è un'elevata incertezza sull'ampiezza del fenomeno migratorio in Europa. Infatti, il 31,5% dei rispondenti totale non sa fornire una risposta sulla percentuale di





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

immigrati presenti nei propri paesi. La percentuale supera il 50% in Bulgaria, Portogallo, Malta e Spagna mentre per l'Italia siamo al di sotto della media europea (27%). La situazione di incertezza viene confermata se si osservano le stime sulla percentuale di immigrati fornite dagli intervistatori e i dati reali forniti dall'Eurostat (2017).

Se la percentuale di immigrati nonUE presenti negli Stati europei è il 7,2%, gli intervistati ne stimano 16,7%. Sono gli italiani che mostrano un errore di percezione più alto rispetto agli altri europei pari al 25%, a fronte di una presenza in Italia del 7%. Questo dato, ci impone una riflessione sulla rappresentazione che le migrazioni hanno negli autoctoni e le ripercussioni che queste potrebbero avere sul sistema di accoglienza e di inclusione in generale e non ultimo delle nuove generazioni e sull'esigenza di avviare interventi in grado di favorire processi di partecipazione democratica alla vita del paese.





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

6. CONCLUSIONI

L'analisi quantitativa dei fenomeni sociali è generalmente condotta sulla base di informazioni oggettive ottenute, vale a dire, attraverso le statistiche ufficiali che misurano le dimensioni rilevate delle variabili di interesse. Per quanto importanti siano le rilevazioni ufficiali, molto spesso le sfide che le società contemporanee affrontano non sono soddisfacentemente interpretabili – e tanto meno misurabili – senza il riferimento a informazioni soggettive come le percezioni delle persone. Per esempio, è fuori di dubbio che sia importante conoscere il grado di disuguaglianza nella distribuzione dei redditi attraverso un indicatore oggettivo quale il coefficiente di Gini e, tuttavia, non sempre il valore che esso restituisce permette di comprendere l'evoluzione delle società in quanto non coglie le motivazioni che spingono gli individui a diventare attori del cambiamento.

Per quanto indispensabili siano le misurazioni soggettive dei fenomeni sociali quali la percezione della disuguaglianza, della libertà o, nel caso specifico di questo progetto, dell'integrazione dei migranti, non disponiamo ancora di un'adeguata conoscenza delle tecniche di misurazione né di un'estesa gamma di indicatori che possano darci un'affidabile rappresentazione quantitativa delle percezioni e consentire il test di ipotesi sulle motivazioni individuali all'agire. Tale limite della conoscenza è particolarmente problematico nelle circostanze del progetto FAMI 2014-2020 sulla qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali che questo rapporto descrive. Lo è, anzitutto, poiché è noto che esiste una distanza considerevole tra le dimensioni reali (oggettive, dovrei dire) del fenomeno migratorio registrate dalle statistiche ufficiali sulle presenze di cittadini stranieri in Italia e le rappresentazioni personali che gli italiani hanno di tali presenze, ritenute significativamente superiori al dato ufficiale.

Un'altra difficoltà, ancora più importante, è la considerazione che le percezioni degli italiani sul fenomeno migratorio, proprio perché disallineate rispetto al dato reale, rendono i processi d'integrazione socialmente e politicamente più ardui. Il buon funzionamento di una comunità di





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

persone dipende da un insieme di valori diffusi, condivisi e costruiti nel tempo e da una fitta rete di relazioni interpersonali basate sull'affetto, sulla fiducia e sulla condivisione di identità e storie comuni. In comunità ampie, valori e relazioni interpersonali permangono indipendentemente dalle frequentazioni individuali poiché poggiano sull'aspettativa di comuni comportamenti, noti, prevedibili e interpretabili attraverso un univoco schema di riferimento. La percezione che sia estesa la probabilità di interazioni con persone che non condividono questo stesso schema di riferimento riduce la fiducia, mina la solidità della comunità e ne pregiudica il buon funzionamento.

La difficoltà si estende immediatamente dalla sfera sociale a quella politica. Ogni tentativo di ricomporre attraverso interventi dall'alto le basi valoriali e di fiducia della convivenza allentate dalla presenza degli stranieri è troppo spesso un esercizio astratto, ispirato a valori universali di solidarietà ed eguaglianza, certamente condivisibili, ma non necessariamente assimilabili dal tessuto sociale. In presenza di una diffusa percezione della presenza degli stranieri in una comunità, gli interventi dall'alto non attenuano il timore di una minaccia al benessere individuale e collettivo né risolvono le difficoltà nelle interazioni interpersonali che derivano dalla perdita di un linguaggio valoriale comune. In queste circostanze è molto facile che la risposta politica vincente sia quella che rafforza la protezione della comunità a danno delle aspirazioni universali di solidarietà ed eguaglianza perché è anche quella allineata con la percezione di una diffusa minaccia e di una più estesa protezione.

È proprio dalla difficoltà politica dell'integrazione dei cittadini stranieri in Italia che questo progetto muove poiché, per le ragioni appena espresse, nessuna qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali cui esso ambisce a contribuire è possibile senza un'adeguata conoscenza delle percezioni sul fenomeno migratorio. In questo senso lo sforzo portato avanti dall'Università degli Studi di Messina, in collaborazione con il Centro Studi e Ricerche Sociali Giuseppina Arnao è particolarmente interessante poiché costruisce una indagine di scopo finalizzata alla conoscenza delle percezioni sull'integrazione dei migranti in talune scuole del





PROGETTO CO-FINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA



Regione Siciliana
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro



Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi - 01 Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica lett. c) PROG 1420 "Inter - AZIONE" CUP G69D16003150007

comune di Messina. L'indagine consiste di 200 interviste somministrate ad un campione di 100 giovani stranieri, studenti di scuole secondarie di secondo grado del Comune di Messina e 100 adulti residenti nello stesso Comune. Essa getta luce sul punto di vista dei migranti sull'integrazione e permette di conoscere le loro aspirazioni e, soprattutto, le chiavi interpretative della realtà in cui vivono che essi utilizzano. Emergono così vividamente le opportunità che essi intravedono, le sfide che devono quotidianamente affrontare, il dolore che hanno sofferto, le difficoltà che si frappongono alla realizzazione dei loro obiettivi e gli stili di vita che conducono. Si conferma, in ultima analisi, quanto siano utili i dati soggettivi per costruire politiche economiche oggettive, capaci di favorire un processo di cambiamento dal basso della società che la Sicilia sta vivendo e che adesso deve governare nel rispetto delle libertà individuali e della realizzazione del migliore benessere di tutte le persone coinvolte.

