

L'effettività del diritto all'istruzione dei minori stranieri non accompagnati

di

Elenio Bolognese*

SOMMARIO: 1. Inquadramento costituzionale e normativo del diritto all'istruzione dei minori stranieri non accompagnati. – 2. Lo scarto tra disciplina giuridica e realtà quotidiana: inserimento scolastico e iscrizione ai Centri Provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA). – 3. Il ruolo del tutore volontario nell'effettività del diritto all'istruzione dei MSNA. – 4. La possibile differenziazione dell'istruzione: quale orizzonte per i minori stranieri? – 5. Brevi conclusioni.

1. Inquadramento costituzionale e normativo del diritto all'istruzione dei minori stranieri non accompagnati.

Com'è noto, il diritto all'istruzione – tradizionalmente qualificato come *diritto sociale*¹ – trova adeguato riconoscimento e tutela nelle Costituzioni di molti Stati e nelle Carte sovranazionali e internazionali. Per ciò che interessa il presente studio, bisogna prendere le mosse dal contenuto dell'articolo 34 della Costituzione italiana che, stabilendo che «la scuola è aperta a tutti», individua direttamente i destinatari del diritto all'istruzione²: in tal senso, l'*universalità* rende chiaro il legame

* Dottorando di ricerca in “Diritto ed Economia”, Dipartimento DIGiES, Università degli studi Mediterranea di Reggio Calabria.

¹ Ex multis M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Napoli 2014, 1 ss.

² Tra gli altri, A. PACE, *Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi*, in *Diritto e società*, 1/2013, 39 ss., rinviene nel diritto all'istruzione un profilo soggettivo – «il diritto del singolo ad acquisire cognizioni dai propri genitori (art. 30 comma 1 Cost.) sia nell'ambito di una struttura scolastica (art. 34 comma 1 Cost.)» – oggettivo, cioè «il diritto all'istruzione come “valore costituzionale” che dovrebbe permeare di sé tutta l'organizzazione scolastica».

inscindibile che si instaura tra il diritto all'istruzione e il principio personalista³, sancendo la centralità della persona umana e della formazione della sua personalità⁴. Tale legame si rinvigorisce per mezzo degli altri due caratteri del diritto all'istruzione inferiore, ovvero la *gratuità*⁵ e l'*obbligatorietà*⁶, che concorrono a qualificarlo come «diritto immediatamente esigibile ad ottenere certe prestazioni, senza condizioni di pagamento o di altro genere»⁷. In verità, alla luce del dettato costituzionale e della giurisprudenza della Corte⁸, è possibile ulteriormente

³ Così E. ROSSI, P. ADDIS, F. BIONDI DAL MONTE, *La libertà di insegnamento e il diritto all'istruzione nella Costituzione Italiana*, in *Osservatorio AIC*, 1/2016, 2 ss. «(...) dall'art. 2 e dal riconoscimento (...) dei "diritti inviolabili" che la Repubblica deve "riconoscere" e "garantire". (...) con l'espressione utilizzata il Costituente ha voluto affermare che (...) "non è l'uomo in funzione dello Stato ma quest'ultimo in funzione dell'uomo". Ed infatti la Corte costituzionale ha affermato che il principio personalista (...) "pone come fine ultimo dell'organizzazione sociale lo sviluppo di ogni singola persona umana" (sentenza n. 167/1999). Il che dunque significa che "riconoscere" va inteso come contrario di *inventare* o *creare dal nulla*: i diritti inviolabili sono precedenti il loro riconoscimento esplicito da parte dello Stato».

⁴ Momento nel quale diventa principale la scuola sia come luogo di apprendimento, indispensabile nell'arricchimento della propria conoscenza, che di inclusione, nel quale compiere quel dinamico superamento degli ostacoli di ordine economico e sociale che, *limitando libertà e uguaglianza*, impediscono il pieno sviluppo della persona umana. È evidente, *ictu oculi*, il legame con l'uguaglianza sostanziale e con la libertà: infatti, se l'istruzione migliora le prospettive di vita dei discenti e se è resa obbligatoria e gratuita, allora ciò può senz'altro concorrere alla riduzione delle disuguaglianze economico-sociali e all'emancipazione da condizioni di povertà; tuttavia, l'istruzione – e la *doverosità* della stessa – è anche maggiore *libertà* «nella costruzione della personalità, dovendosi comprendere in tale processo anche la libertà di scelta della propria attività sulla base delle proprie inclinazioni e non del bisogno»: così, R. CALVANO, *Il diritto dovere all'istruzione*, in AA.VV., *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale*, a cura di F. Marone, Napoli 2019, 156.

⁵ Benché, com'è noto, la giurisprudenza costituzionale abbia dato un'interpretazione fortemente restrittiva della gratuità, risultando sufficiente la «messa a disposizione degli ambienti scolastici, del corpo insegnante e di tutto ciò che direttamente inerisce a tali elementi organizzativi», ed escludendo – di contro – tutte le prestazioni e i servizi collaterali, «secondo una complessa disciplina legislativa e nell'osservanza dei limiti del bilancio» (sent. n. 7/1967). Comunque, «la gratuità è finalizzata ad assistere il diritto e non il dovere di istruzione, non potendosi ritenere che il dovere sia autonomamente configurabile senza la piena garanzia del diritto», così R. CALVANO, *Il diritto dovere all'istruzione*, cit., 150. Sul punto, v. anche D. MORANA, *I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell'effettività*, in *Rivista AIC*, 4/2013, 8 ss.

⁶ Se la traiettoria dell'obbligatorietà volge verso i destinatari, cioè i minori, titolari – non soltanto di un diritto all'istruzione, ma anche – di un dovere di istruzione inferiore, in verità è doveroso ricordare l'esistenza del dovere – in capo allo Stato – di corrispondere la "prestazione educativa". Sul punto, v. A. CATELANI, *Diritto all'istruzione e pluralismo scolastico*, in *www.pensareildiritto.it*, 2014, 1 ss.

⁷ Così A. CATELANI, *ibidem*.

⁸ Sent. cost. n. 7/1967.

affermare che esiste un vero e proprio “*dovere-diritto all’istruzione*”⁹, sia in capo allo Stato (discendente dall’obbligatorietà dell’istruzione inferiore) che ai genitori (art. 30 Cost.) i quali devono «istruire ed educare i figli»¹⁰.

Non bisogna dimenticare, comunque, che la dottrina ha enucleato la distinzione tra «diritto all’istruzione», relativo all’istruzione inferiore e del quale sono titolari tutti gli alunni della scuola dell’obbligo, e «diritto allo studio», relativo invece all’istruzione superiore (“raggiungere i gradi più elevati degli studi”) e del quale sarebbero titolari non già *tutti*, bensì soltanto i capaci e meritevoli che siano al contempo privi di mezzi (economici). Inoltre, è altrettanto necessario dar conto dell’ulteriore distinzione – forgiata dalla Corte costituzionale (sent. n. 7/1967) – tra i concetti di *insegnamento*, *istruzione* ed *educazione*¹¹: il primo ricomprenderebbe “l’attività del docente diretta ad impartire cognizioni ai discenti nei vari rami del sapere”; il secondo, “l’effetto intellettuale di tale attività”; il terzo “l’effetto finale complessivo e formativo della persona in tutti i suoi aspetti”. Peraltro, sul concetto di istruzione, sin dalla genesi della Costituzione, si è avuto un intenso dibattito dottrinale¹².

⁹ Sul punto, è utile richiamare le considerazioni di R. CALVANO, *Il diritto dovere all’istruzione*, cit., 152 ss.: «l’area propria del diritto-dovere all’istruzione (...) ha un ambito di applicazione più ristretto del diritto all’istruzione *tout court*, sebbene il diritto-dovere abbia come destinatari tutti gli individui sul territorio italiano, cittadini e non. Essa però disegna un sottoinsieme di titolari/obbligati, individuandoli tramite il periodo di tempo di otto anni che seguono il primo accesso alla scuola primaria. Una norma prescrittiva valida dunque *erga omnes*, ma il cui ambito applicativo è temporalmente delimitato in ragione dell’età dei singoli destinatari, sebbene i suoi effetti interessino anche le fasi successive della vita dell’individuo sia in forza della necessaria frequenza e conclusione della scuola dell’obbligo per accedere ai gradi superiori di istruzione, sia in relazione al valore legale del titolo di studio che rimane patrimonio del singolo nel suo curriculum formativo. Nella norma, dunque, è identificabile un dovere costituzionale di istruzione, ancorato all’interesse individuale del singolo ad istruirsi, connesso al compito della Repubblica di promuovere “lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica” di cui all’art. 9, oltre che al dovere fondamentale di solidarietà sociale di cui all’art. 2 Cost».

¹⁰ Sul punto, v. E. LAMARQUE, *Il diritto-dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli*, in AA.VV., *La doverosità dei diritti*, cit., 167 ss.

¹¹ Per un approfondimento, v. R. MARZO, *A proposito di insegnamento, istruzione ed educazione (ovvero proposte per una “sistemazione” a partire dal testo della costituzionale)*, in *federalismi.it*, 11/2024, 53 ss.

¹² Da un lato la prospettiva di Crisafulli, che guardava all’istruzione come pubblico servizio volto a realizzare gli interessi perseguiti dallo Stato (v. V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Studi in onore di G. M. De Francesco*, Milano 1957, 261), in una visione «Stato-centrica» (così A. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all’istruzione nel nostro Paese*, Bologna

Ciò detto, alla luce dell'*universalità* del diritto all'istruzione nel nostro ordinamento – slegato da qualsiasi nesso di pregiudizialità-dipendenza con lo status di *cittadino* o *straniero*¹³ – è doveroso interrogarsi sull'effettività di tale diritto con riguardo ai minori stranieri non accompagnati (MSNA) – cioè minorenni non cittadini italiani o dell'UE, sottoposti alla giurisdizione italiana e privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per loro legalmente responsabili¹⁴ – i quali, non potendo contare sul sostegno della loro famiglia nell'educazione¹⁵, ripongono il loro futuro nelle mani dell'istituzione scolastica e dei tutori volontari¹⁶. La disciplina normativa, ex artt. 38 del D. Lgs. n. 286/1998, 45 del d.P.R. n. 394/1999 e 14, l. n. 47/2017, prevede che i MSNA abbiano diritto all'istruzione indipendentemente dalla regolarità della loro posizione, potendo altresì completare gli studi anche dopo il compimento della maggiore età. In particolare, possono

2019, 101); dall'altro Pototschnig, per il quale l'istruzione doveva «essere intesa come un risultato derivante dall'organizzazione unitaria e strutturata di una pluralità di insegnamenti, preposta a realizzare fini che non sono dello Stato, bensì della collettività» (così S. CAFIERO, *Recensione a Anna Maria Poggi, "Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese"*, *Il Mulino*, Bologna, 2019, in *Osservatorio AIC*, 2/2020, 8 ss.) e non quale funzione pubblica, essendo quest'ultima soltanto quella che mira al conseguimento di fini statali: pertanto, il diritto all'istruzione sarebbe volto a conseguire il risultato di essere istruito (v. U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, 405 ss.).

¹³ Con riferimento al rapporto tra l'art. 34 Cost e la cittadinanza v. R. CALVANO, *Il diritto-dovere all'istruzione. La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, *www.gruppodipisa.it*, 2018, 13, la quale afferma che tale disposizione intende anche «segnalare l'inclusività del contesto scolastico e l'attribuzione universale del diritto all'istruzione a prescindere dalla cittadinanza».

¹⁴ Ex art. 2, l. n. 47/2017.

¹⁵ Infatti, «il fatto di essere, al contempo, minori, stranieri e soli nel territorio di uno stato diverso e lontano da quello di provenienza o di origine pone tali soggetti in una situazione di peculiare debolezza (...): sul piano sociale, perché li espone a rischi maggiori rispetto ai migranti adulti (tratta di esseri umani, abusi sessuali, sfruttamento, lavoro irregolare e finanche detenzione); sul piano giuridico, perché li priva delle garanzie derivanti dall'esercizio della potestà genitoriale e dal riconoscimento di un'identità certa». Così F. DE MICHIEL, *La protezione e l'inserimento lavorativo dei minori stranieri non accompagnati*, in *Lavoro e diritto*, 1/2020, 3.

¹⁶ Considerando anche l'importanza del percorso di studi come possibile causa di conversione del permesso di soggiorno o per la scelta del prosieguo amministrativo, v. E. CUKANI, *Minori stranieri non accompagnati (diritti dei)*, in AA.VV., *Dizionario dei diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzera e A. Rauti, Napoli 2020, 462 ss. Peraltro, la «valorizzazione di percorsi di integrazione scolastica, sociale e politico-culturale (alla luce dei valori costituzionali) radicati sul territorio, quale espressione simbolica della "prossimità di vita" fra quanti (...) abitano lo stesso luogo» (così C. PANZERA, *"Diritto" alla cittadinanza e principio democratico*, in AA.VV., *Attualità di diritto pubblico II*, a cura di C. Panzera e A. Rauti, Napoli 2022, 23) verrebbe adeguatamente realizzata ove venissero previste forme di *ius culturae* per l'ottenimento della cittadinanza.

essere iscritti in qualsiasi periodo dell'anno nelle scuole di ogni ordine e grado – alla luce del principio della “scuola comune”¹⁷ – dovendo queste ultime attivarsi, già al momento dell'inserimento del minore nelle strutture di accoglienza, per favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico, di norma attraverso l'inserimento del minore nella classe corrispondente all'età anagrafica, tranne nel caso in cui il collegio dei docenti deliberi l'iscrizione ad una classe diversa (nella pratica, spesso, inferiore), soprattutto alla luce del percorso di studi compiuto dall'alunno. Ciò può avvenire, ex art. 45 d.P.R. n. 394/1999, alla luce: a) dell'ordinamento degli studi del Paese di provenienza; b) dell'accertamento di competenze, abilità e livelli di preparazione; c) del corso di studi eventualmente seguito nel Paese di provenienza; d) del titolo di studio eventualmente posseduto.

Inoltre, la circolare del MIUR n. 2/2010 (“*Indicazioni e raccomandazioni per l'integrazione di alunni con cittadinanza non italiana*”), allo scopo di evitare un'elevata concentrazione di studenti senza cittadinanza italiana nelle classi, ha previsto il limite massimo del 30% rispetto agli iscritti¹⁸. È comunque evidente che detto limite non possa in alcun modo giustificare il rifiuto dell'iscrizione dell'alunno straniero: altrimenti, ciò rappresenterebbe una chiara discriminazione diretta¹⁹. In particolare, il rifiuto dell'iscrizione scolastica di un minore straniero è legittimo²⁰ soltanto: a)

¹⁷ V. *Linee guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine*, 2017, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza: «il principio della **scuola comune** si realizza attraverso l'inserimento delle alunne e degli alunni all'interno delle normali classi scolastiche, evitando la costruzione di luoghi di apprendimento separati per l'accoglienza di varie forme di diversità (differenze di genere, diversamente abili, eterogeneità di provenienza sociale). Dal punto di vista educativo e didattico si tratta del riconoscimento di una valenza positiva della socializzazione e dell'apprendimento tra pari e del confronto quotidiano con la diversità».

¹⁸ Contraria a questo limite M. COLOMBO, *Working in mixed classrooms: teachers' reactions and new challenges for pluralism*, in *Italian Journal of Sociology of Education*, 5 (2), 2013, 27 ss: «a recent study conducted in Italy verified an inverse relationship between the degree of integration and of the immigrant population density: where the number of immigrants was higher, integration appeared facilitated».

¹⁹ Così L. RONCHETTI, *Istruzione*, in AA.VV., *Dizionario dei diritti degli stranieri*, cit., 345.

²⁰ In tutti gli altri casi, qualsiasi rifiuto sarebbe illegittimo: ad esempio, per mancanza del permesso di soggiorno o dell'iscrizione anagrafica; a causa dell'età ritenuta “troppo elevata”, nel caso di minori di 14-15 anni che richiedano l'iscrizione alla scuola secondaria di primo grado; per asserita mancanza di posti, nel caso in cui la scuola abbia ancora posti disponibili. Peraltro, il rifiuto – in siffatti o analoghi casi – potrebbe essere foriero di responsabilità penale, configurandosi nel caso di specie il delitto di omissione di atti d'ufficio (art. 328, c. 2, c.p.).

qualora il minore non abbia i requisiti di età richiesti dalla normativa per l'iscrizione; ovvero, b) se il Consiglio di Classe ritiene che il minore ultra sedicenne, privo di documentazione scolastica, richiedente l'iscrizione alla scuola secondaria di secondo grado, non abbia la preparazione adeguata per il programma della classe prima; ovvero, c) qualora il minore sia iscritto nel corso dell'anno e la scuola abbia raggiunto il numero massimo consentito di alunni per classe in ogni sezione. Nel caso in cui l'istituzione scolastica rifiuti l'iscrizione di un minore, è possibile rivolgersi all'Ufficio Scolastico Regionale o ai Servizi Educativi del Comune per richiedere il controllo della legittimità di siffatto rifiuto. Comunque, la circolare poc'anzi menzionata prevede che, con determinazione del Direttore generale dell'Ufficio scolastico regionale, il limite possa essere flessibilizzato (in aumento o in diminuzione) nel caso in cui gli alunni stranieri siano già in possesso di adeguate competenze linguistiche o, di contro, qualora vi sia una nutrita presenza di alunni stranieri con un'inadeguata padronanza della lingua italiana, o in tutti i casi in cui si riscontrino particolari complessità. Ad ogni modo, alcune disposizioni normative (e "para-normative")²¹ individuano i documenti necessari ai fini dell'iscrizione scolastica, cioè la documentazione anagrafica del minore²², il suo codice fiscale²³, la documentazione scolastica attestante il livello di istruzione²⁴ e la documentazione sanitaria che dimostri l'avvenuta somministrazione dei vaccini obbligatori

²¹ Art. 45, cc. 1-2, d.P.R. n. 394/1999; nota MIUR n. 375/2013; *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri* (febbraio 2014); circolare MIUR n. 28/2014.

²² Tuttavia, nel caso in cui il MSNA sia privo di documentazione anagrafica, ovvero in possesso di documentazione irregolare o incompleta, può essere iscritto con riserva; inoltre, il minore non solo ha diritto all'iscrizione e alla frequenza scolastica, ma altresì di conseguire il titolo conclusivo del corso di studio. Peraltro, il titolo – in assenza di accertamenti negativi sull'identità dichiarata dell'alunno – viene rilasciato con i dati identificativi indicati all'atto dell'iscrizione, anche quando abbia comunque raggiunto la maggiore età nelle more del completamento del percorso scolastico.

²³ Anche i minori stranieri, sprovvisti di codice fiscale, possono effettuare la domanda di iscrizione on line.

²⁴ I minori stranieri titolari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria possono richiedere all'Ufficio Scolastico Provinciale l'equipollenza della licenza di scuola secondaria di primo grado conseguita nel paese d'origine, che sancisce l'equivalenza del titolo di studio a quello conseguito nelle scuole italiane.

Più di recente, il Governo Meloni, con l'art. 11 del D.L. n. 71/2024, ha introdotto nuove disposizioni concernenti "l'integrazione scolastica degli alunni stranieri"²⁵. In particolare, al c. 1 si prevede la *possibilità* («può essere disposta...») di assegnare un docente di italiano per stranieri in quelle classi nelle quali il numero di studenti stranieri, iscritti per la prima volta al sistema nazionale di istruzione e non in possesso di competenze linguistiche di base, sia pari o superiore al 20% del totale: pertanto, affinché ciò avvenga non solo sembra che entrambe le condizioni debbano essere soddisfatte (non essendo alternative, ma cumulative), ma anche che l'operazione debba svolgersi "a costo zero", ovvero «nei limiti delle risorse di organico disponibili a livello nazionale». Dunque, tutto ciò significa, essenzialmente, che la percentuale individuata dal legislatore (20%) non è da intendersi quale *limite*, bensì come *grandezza* di un *rapporto* (un docente : 20% alunni stranieri): in presenza della soglia minima individuata, *può corrispondere l'assegnazione* del docente di lingua italiana per stranieri. *A contrario*, invece, sembra che la soglia percentuale minima non si raggiungerebbe in presenza di alunni stranieri già in possesso di adeguate competenze linguistiche, pure se iscritti per la

²⁵ C. 1: «Con il decreto del Ministro dell'istruzione e del merito (...) nei limiti delle risorse di organico disponibili a livello nazionale può essere disposta l'assegnazione di un docente dedicato all'insegnamento dell'italiano per stranieri per le classi aventi un numero di studenti stranieri, che si iscrivono per la prima volta al Sistema nazionale di istruzione e che non sono in possesso delle competenze linguistiche di base in lingua italiana, pari o superiore al 20 per cento degli studenti della classe. (...) L'assegnazione dei docenti di cui al primo periodo è disposta a decorrere dall'anno scolastico 2025/2026»; c. 2: «ai fini dell'accertamento obbligatorio delle competenze in ingresso in lingua italiana secondo il (...) (QCER), nonché per la predisposizione dei Piani didattici personalizzati finalizzati al pieno inserimento scolastico degli studenti stranieri che si iscrivono, per la prima volta, al Sistema nazionale di istruzione, le istituzioni scolastiche possono stipulare accordi con i Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA), anche avvalendosi delle risorse di cui al comma 3 e, in ogni caso, nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente»; c.3: «a decorrere dall'anno scolastico 2024/2025, le istituzioni scolastiche promuovono attività di potenziamento didattico in orario extracurricolare a valere sulle risorse di cui al Programma nazionale «PN Scuola e competenze 2021-2027», in attuazione del regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, e nel rispetto delle procedure, dei vincoli territoriali, programmatici e finanziari previsti dalla programmazione 2021-2027 e dei criteri di ammissibilità del predetto Programma. La partecipazione alle attività di cui al presente comma è riservata alle istituzioni scolastiche che registrano tassi di presenza di alunni stranieri, che non sono in possesso delle competenze linguistiche di base in lingua italiana, definiti con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, con il quale sono individuate, altresì, le modalità di partecipazione al Programma nazionale «PN Scuola e competenze 2021-2027» sulla base delle risorse disponibili di cui al primo periodo».

prima volta al servizio scolastico, o viceversa. Andando oltre, l'art. 11 c. 2 favorisce la stipulazione di accordi tra istituti comprensivi e CPIA²⁶, pur sempre nel rispetto della clausola di neutralità finanziaria («nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente»), per la migliore predisposizione dei PDP volti all'inserimento degli alunni stranieri «che si iscrivono, per la prima volta, al Sistema nazionale di istruzione» (così dimenticando, stranamente, l'altra condizione summenzionata). Al c. 3, invece, il Governo incentiva la promozione di attività di potenziamento didattico in orario extracurricolare da parte delle sole istituzioni scolastiche che «registrano tassi di presenza di alunni stranieri, che non sono in possesso delle competenze linguistiche di base in lingua italiana»: anche qui, di fatto, espungendo una delle due condizioni poc'anzi viste.

2. Lo scarto tra disciplina giuridica e realtà quotidiana: inserimento scolastico e iscrizione ai Centri Provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA)

Il problema principale riguarda l'effettività delle disposizioni testé approfondite²⁷, alla luce di un evidente (e duplice) scarto tra la disciplina normativa e la realtà quotidiana.

In primo luogo, sebbene, come visto, il dato normativo delinea astrattamente la regola (l'inserimento dei MSNA nella classe corrispondente alla loro età anagrafica) prevedendo correttamente anche l'eccezione (l'inserimento in una classe diversa) è pur vero che, in concreto, sembra che il rapporto tra le due si sia capovolto. Tale *modus operandi*, anche se non adeguatamente documentato, è stato considerato allarmante dalle *linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri* e, di fatto, rischia di concorrere ad un aumento esponenziale della dispersione scolastica.

²⁶ Sembrerebbe trattarsi di disposizione non innovativa, bensì ricognitiva di una prassi in parte diffusa sul territorio nazionale.

²⁷ Il problema può essere riguardato alla luce della controversa effettività dei diritti sociali, in quanto «le norme costituzionali si collocano "all'origine" della catena normativa (...) che implica innumerevoli passaggi prima di arrivare a produrre un impatto sulla realtà» (così T. GROPPI, *Scuola e Costituzione in Italia. Una lettura nella prospettiva del "costituzionalismo trasformatore"*, in *Rivista AIC*, 1/2024, 431-32), così frammentando la decisione politica sui diritti sociali (v. B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, Milano 2001, 195 ss.).

In secondo luogo, spesso accade che i MSNA, in quanto prevalentemente²⁸ ultrasedicenni²⁹, vengano iscritti ai centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA)³⁰, quando l'anno scolastico è già cominciato, negando così il citato principio della scuola comune³¹ e impedendo la socializzazione coi coetanei italiani³². In verità, anche l'iscrizione ai CPIA – per quanto abbia una natura maggiormente flessibile – non è sempre esente da problematiche: infatti, è accaduto anche che il minore, siccome arrivato ormai ad anno scolastico inoltrato, non venisse neanche

²⁸ Per quanto riguarda il 2023, oltre il 70% dei 23.226 MSNA censiti ha più di sedici anni. Inoltre, la collocazione geografica è particolarmente diversificata, con una prevalenza in Sicilia (26%), Lombardia (12%), Emilia-Romagna (8%) e Campania (7%). Chiaramente, il fatto che siano adolescenti prossimi alla maggiore età è un ostacolo ulteriore nell'apprendimento di una nuova lingua; sul punto v. M. SANTAGATI - A. BARZAGHI, *Studio conoscitivo sui minori stranieri non accompagnati in Italia e l'accesso all'istruzione. Report ISMU*, Fondazione ISMU, Milano 2021, 13 e F. BIONDI DAL MONTE - S. FREGA, *Per l'uguaglianza sostanziale tra i banchi di scuola*, Milano 2023, 23 ss.

²⁹ Sebbene, talvolta, vengano iscritti ai CPIA anche quindicenni, in presenza di particolari e motivate esigenze, a seguito di accordi specifici tra Regioni eUSR e nei limiti dell'organico assegnato. Sul punto, v. M. CONSITO, *Il diritto alla salute, all'istruzione e formazione e al lavoro*, in J. LONG, *Tutori volontari di minori stranieri non accompagnati. Materiali per l'informazione e la formazione*, Milano 2018, 180 ss.: «alcuni protocolli e accordi a livello locale consentono l'iscrizione ai CPIA di studenti quindicenni, in particolari casi e ad alcune condizioni (ad esempio, contestuale iscrizione nella terza classe della scuola secondaria di primo grado e compimento dei 16 anni in corso d'anno scolastico, per poter sostenere l'esame finale presso il CPIA)». Ad esempio, nel 2021, la Regione Veneto ha siglato un accordo triennale con l'Ufficio Scolastico Regionale (13-18/01/2021, num. rep. 38499) finalizzato alla disciplina dell'inserimento di studenti quindicenni nei percorsi di istruzione di primo livello dei CPIA Veneti.

³⁰ Sulla genesi dei CPIA v. P. FLOREANCIG, *I CPIA: sfide organizzative per l'educazione degli adulti*, in *Tecnologie, lingua, cittadinanza. Percorsi di inclusione dei migranti nei CPIA*, a cura di P. Floreancig, F. Fusco, F. Virgilio, F. Zanon, D. Zoletto, Milano 2018, 15 ss.; v. anche M. CORNACCHIA, *Dai CTP ai CPIA: il ruolo della scuola e il senso dell'educazione degli adulti*, in *Annali on line della Didattica e della Formazione docente*, 5/2013, 1 ss.

³¹ L'importanza dell'esperienza scolastica per i MSNA è stata guardata con estremo favore anche da parte della comunità scientifica internazionale. Sul punto v. L. d. W. PASTOOR, *The decisive role of school in the lives of unaccompanied refugee minors in Norway*, in *Siirtolaisuus-Migration Supplement*, 2013, 32-33 ss.: «school will first be presented as a place to learn, addressing unaccompanied minors' rights and access to education in Norway, different introduction programmes and some of the challenges they meet. Then, school is presented as a place to be, with an emphasis on the school's sociocultural and psychosocial aspects, an arena where unaccompanied minors can socialize with classmates and be "normal" children and young people».

³² Sul punto, v. *"Orientamenti Interculturali. Idee e proposte per l'integrazione di alunni e alunne provenienti da contesti migratori"*, realizzato dall'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale, 2022, 25.

iscritto a questi corsi³³, dovendo così attendere l'inizio dell'anno successivo e perdere mesi preziosi – soprattutto alla luce della prossimità alla maggiore età – in cui avrebbe già potuto prendere familiarità con la lingua, a meno che non aderisse a progetti/corsi di alfabetizzazione offerti da enti del terzo settore³⁴.

Di norma, l'iscrizione ai CPIA viene effettuata dopo l'espletamento di alcune fasi, tra cui un "primo contatto" con richiesta di appuntamento, un «colloquio d'ingresso di accoglienza e conoscenza del minore, somministrazione dei test di valutazione (...), ricostruzione del percorso scolastico precedente» e un «colloquio per condivisione della scelta della classe e del percorso scolastico possibile, con formalizzazione dell'iscrizione»³⁵. Pertanto, dopo l'espletamento di colloqui

³³ Così CESPI, *Osservatorio nazionale sui minori stranieri non accompagnati in Italia, Terzo Rapporto*, 2022, 84 e 98.

³⁴ A seguito di un'interlocuzione avuta con il Prof. Giancarlo Caroleo, dirigente scolastico del CPIA Catanzaro – presso il quale è anche incardinato il **Centro Regionale di Ricerca, di Sperimentazione e Sviluppo ed Attività Formative, Culturali e Pedagogiche** – è possibile dar conto, seppure brevemente, di alcuni dati utili. Nel quaderno di ricerca "*Quas a scuola/Percorsi per quindicenni e NAI nel CPIA*" (a.s. 2022/23), realizzato dal suddetto centro di ricerca in collaborazione con i cinque CPIA calabresi (Catanzaro, Cosenza, Crotona, Reggio Calabria e Vibo Valentia), si fa riferimento soprattutto al "Protocollo di accoglienza" che rappresenta «lo strumento con cui la scuola attua la propria Offerta Formativa riguardo questa particolare categoria di utenza: i neo arrivati in Italia. Condiviso da tutto il personale che lavora nella scuola e acquisito, tramite delibera, dal Collegio dei Docenti e dal Consiglio di Istituto, il Protocollo serve a presentare la modalità corretta e pianificata attraverso la quale affrontare e facilitare l'inserimento scolastico di questi alunni. Documento tecnico-operativo, fornisce un insieme di linee teoriche e pratiche condivise sul piano ideologico ed educativo, finalizzate al raggiungimento del pieno successo formativo. Definisce e declina compiti e ruoli di tutti gli operatori scolastici tracciando tutte le fasi dell'azione, dal momento della presa in carico della richiesta dell'iscrizione a scuola, all'accoglienza, alla verifica – lettura dei bisogni, delle competenze attese ad esito del percorso e fino alla piena inclusione ed interazione nelle classi di inserimento. È dunque uno strumento di lavoro dinamico e flessibile e come tale soggetto a rivisitazioni, aggiornamenti e integrazioni, sia su base annuale, perché legato alla lettura del bisogno presente nella scuola "qui e adesso", che su tipicità e peculiarità legate alle esigenze emergenti e alle risorse operanti nella istituzione scolastica» (75 ss.). Tutto ciò è reso possibile grazie ad una Commissione NAI, composta da tutti gli attori del singolo istituto scolastico (Dirigente scolastico, docenti referenti alunni NAI, personale degli uffici della segreteria e personale ATA, docenti dei Consigli di classe). Inoltre, il CPIA di Catanzaro ha accolto un modello di "accoglienza continua", permettendo le iscrizioni in qualsiasi periodo dell'anno e, sulla base dei bisogni formativi degli alunni, suddividendoli per gruppi classe, avuto riguardo alle loro competenze e conoscenze pregresse.

³⁵ Così A. AUGELLI, *Cosa è chiamata a fare la scuola*, in AA.VV., *La scuola incontra i minori stranieri non accompagnati. Soggetti, compiti e diritti*, a cura di N. Pavesi, Guida ISMU, 1/2020, 43 ss.

conoscitivi³⁶, spesso i minori vengono suddivisi nelle classi non su base anagrafica, bensì in relazione alle competenze accertate mediante test³⁷. Inoltre, si è anche verificato che, proprio per evitare che i minori seguissero le lezioni assieme ad adulti stranieri o italiani – con tutti i rischi e le relative conseguenze negative, avendo i minori dei bisogni psicologici e linguistici diversi da quelli degli adulti – gli insegnanti e il personale amministrativo istituissero delle “classi separate” per loro³⁸. In realtà – che si tratti di istituti comprensivi o di CPIA – ai fini della migliore scelta della classe di inserimento, bisognerebbe tenere in considerazione che alcuni alunni, avendo già acquisito nozioni e conoscenze per mezzo della frequenza scolastica nel paese di origine, presentano soltanto lacune linguistiche, non conoscendo la lingua italiana³⁹; diverso è il caso, invece, di chi non ha alcuna esperienza scolastica: in tal caso, la difficoltà è duplice, cioè sia linguistica che didattica. Allo scopo soccorre senz’altro l’art. 14, l. n. 47/2017, che incoraggia la “personalizzazione” dell’intervento educativo in base al percorso del minore, attraverso la «predisposizione di progetti specifici che prevedano, ove possibile, l’utilizzo o il coordinamento dei mediatori culturali».

Pertanto, è necessario prendere atto che l’istruzione dei minori non accompagnati è demandata sostanzialmente⁴⁰ ai CPIA, i quali – soprattutto alla luce della variegata

³⁶ Sul punto, v. M. SANTAGATI - A. BARZAGHI, *Studio conoscitivo sui minori stranieri non accompagnati in Italia*, cit., 46: «colloqui conoscitivi iniziali con il minore, in presenza di un mediatore linguistico-culturale, con l’obiettivo di conoscerne i bisogni socio-educativi ed individuare le competenze formali e informali».

³⁷ Ad es., in Puglia, v. CESPI, *ibidem*, 85, aggiungendo che: «alcuni CPIA cercano tuttavia di abbinare i MSNA a loro coetanei e talvolta anche ad altri minorenni provenienti da una stessa struttura di accoglienza. Il criterio della nazionalità, invece, non è quasi mai preso in considerazione».

³⁸ Così S. GRIGT, *Il viaggio della speranza. L’istruzione dei minori rifugiati e non accompagnati in Italia*, in *Education International*, 2017, 23 ss.

³⁹ Conoscenza linguistica che, senz’altro, permette di consolidare la propria appartenenza ad una comunità politica, poiché «la comunicazione linguistica costituisce il tratto che caratterizza l’umanità in relazione», così A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza. Tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Napoli 2020, 346.

⁴⁰Cfr. AA.VV., *L’ingiusta distanza. Percorsi dei minori stranieri non accompagnati dall’accoglienza alla cittadinanza*, a cura di B. Segatto, D. Di Masi e A. Surian, Milano 2018: «pur essendo prevalentemente iscritti nei CPIA (...) grazie a questi fondi [NdA, bando n.830/2015 MIUR, con il quale erano stati stanziati fondi, per scuole o reti di scuole, per il finanziamento di progetti di accoglienza e integrazione di MSNA] le scuole hanno potuto pensare a progetti rivolti a questi minori e attivare delle risorse specifiche».

platea di studenti (adulti italiani in condizioni economico-sociali precarie, adulti stranieri già presenti da tempo sul territorio, minori stranieri non accompagnati) – assumono così un compito particolarmente gravoso: infatti, «al centro del processo di inclusione sociale dei MSNA»⁴¹, i centri devono prestare attenzione alle «peculiarità dei loro bisogni formativi, alla precarietà e al turn over degli stessi frequentanti, alla formazione degli insegnanti e infine alla insufficienza delle strutture»⁴². Di fatto, i CPIA rappresentano delle vere e proprie “classi-ponte” per i MSNA che, solo successivamente ad una prima alfabetizzazione⁴³ – e non sempre – potranno essere iscritti presso gli istituti scolastici. Comunque, parte della dottrina sostiene che un sistema siffatto rappresenti una forma di “razzismo istituzionale”, ovvero un sistema nel quale si presentano «meccanismi escludenti non voluti e/o nascosti che caratterizzano le strutture e le modalità attraverso le quali i servizi educativi vengono erogati»⁴⁴; tale tesi, evidentemente, è legata al concetto di “violenza culturale”⁴⁵.

3. Il ruolo del tutore volontario nell’effettività del diritto all’istruzione dei MSNA

Onde assicurare percorsi di istruzione efficaci e coerenti con le aspirazioni e capacità dei MSNA, non può che assumere fondamentale rilievo l’incidenza su tali processi del tutore volontario – la cui figura, com’è noto, è stata compiutamente disciplinata dalla l. n. 47/2017⁴⁶ – cioè colui che deve esercitare per conto del minore

⁴¹ Cfr. R. T. DI ROSA - G. GUCCIARDO, *L’inclusione dei minori stranieri non accompagnati. Una sfida accolta dai Centri per l’istruzione della Sicilia*, in AA.VV., *La formazione dei rifugiati*, cit., 81 ss.

⁴² *Ivi.* Sul punto v. anche M. PITZALIS, *Una sfida per la scuola. I CPIA come punto di incontro tra policy formative e politiche migratorie in Italia*, AA. VV., *La formazione dei rifugiati*, cit., 43 ss.

⁴³ Coerentemente, «la sfida è quella dell’offrire ai MSNA un percorso “verticale”, che vada dalla prima alfabetizzazione alla licenza media e, successivamente, si concluda col diploma di scuola secondaria di secondo grado», così M. SANTAGATI - A. BARZAGHI, *Studio conoscitivo sui minori stranieri non accompagnati in Italia*, cit., 41-42.

⁴⁴ Così M. COLOMBO - M. SANTAGATI, *Nelle scuole plurali. Misure d’integrazione degli alunni stranieri*, Milano 2014, 92 ss.

⁴⁵ Sul punto, tra gli altri, v. J. GALTUNG, *Cultural Violence*, in *Journal of Peace Research*, 27(3), 1990, 291 ss.

⁴⁶ Per un quadro generale v. J. LONG, *Tutori volontari di minori stranieri non accompagnati*, Milano 2018, 1 ss.; M. CIRESE, *Minori migranti. Diritti e tutela dei legami familiari*, Milano 2020, 89 ss.; F. BIONDI DAL MONTE – E. ROSSI, *Diritto e immigrazioni*, Bologna 2022, 179-180.

i diritti che gli sono riconosciuti⁴⁷. Il tutore, infatti, «dopo aver risposto a un bando e aver seguito una formazione, assume la tutela di un MSNA garantendogli ascolto, credibilità e senso di sicurezza»⁴⁸. Di conseguenza, è evidente che la disomogeneità della presenza dei tutori sul territorio⁴⁹ e l'elevato numero di minori di cui, a volte, assumono la tutela possa avere un impatto negativo sul futuro dei minori.

In primo luogo, il tutore – in modo continuativo – deve «coordinare in modo solerte tutti gli attori della comunità educante (dirigenti scolastici, insegnanti, mediatori culturali, servizi sociali)»⁵⁰ e, prima ancora di provvedere all'iscrizione del MSNA a scuola, deve «attivarsi per conoscere e ricostruire la storia scolastica del minore, le abilità acquisite e gli esiti raggiunti nel Paese di provenienza»⁵¹.

In secondo luogo, il tutore può provvedere personalmente all'iscrizione scolastica del minore, allegando il provvedimento di nomina da parte dell'autorità giudiziaria e la documentazione necessaria (*supra*, par. 1).

In terzo luogo, spetta al tutore richiedere le credenziali di accesso al registro elettronico, svolgere i colloqui con i docenti per informarsi sull'andamento

⁴⁷ Sul punto v. L. M. DAHER – A. M. LEONORA, *Decisioni e responsabilità educative del tutore volontario. Riflessioni da uno studio in Sicilia*, in AA.VV., *La formazione dei rifugiati e dei minori stranieri non accompagnati*, a cura di M. Colombo, F. Scardigno, Quaderni CIRMiB, 2/2019, 92, che individuano la differenza tra: «il tutore legale istituzionale professionista, il tutore legale privato professionista e il tutore volontario. Le prime due figure si concentrano prevalentemente sull'assistenza legale del MSNA, laddove il tutore volontario, per sua propria vocazione, si dedica con altrettanta enfasi agli altri aspetti della quotidianità, della crescita e dell'integrazione sociale del MSNA. Appartiene alla mission civile e partecipativa del tutore volontario il carattere di cura verso qualcuno che implica una relazione aperta alla conoscenza reciproca e richiede che chi fornisce la cura si lasci interrogare e mettere in discussione da colui/colei di cui ha cura, disponendosi a un dialogo/ascolto reciproco che, come un radar, permette un processo decisionale e condiviso tra minore e adulto di riferimento».

⁴⁸ Così F. AUDINO – L. BIANCHI, *Tutori Volontari e MSNA. Costruire una relazione a tempo determinato tra bisogni formativi e pratiche di accoglienza. Un approccio grounded*, in *Pedagogia più Didattica*, Vol. 6, 1/2020, Trento, 119.

⁴⁹ Il quinto **“Rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria (1° gennaio 2022 – 31 dicembre 2022)”**, realizzato dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (Agi) in collaborazione con i Tribunali per i minorenni e i garanti regionali e delle province autonome, evidenzia che, nel 2022, il numero di **tutori volontari di MSNA aveva raggiunto quota 3.783** – circa il 10% in più (9,43) dell'anno precedente (3.457) – di cui la maggior parte risultava iscritta nel registro del **Tribunale per i minorenni di Torino** (504); a seguire, Roma (440), Milano (267), Bologna (230), Palermo (227) e Perugia (202).

⁵⁰ Cfr. A. THIENE, *Minori stranieri non accompagnati. Compiti e responsabilità del tutore volontario entro e oltre la scuola*, in *Annali online della Didattica e della Formazione Docente*, Vol. 10, 15-16/2018, 121 ss.

⁵¹ *Ivi*.

scolastico del minore e su eventuali criticità, ritirare le schede di valutazione ed esercitare il diritto di elettorato attivo e passivo per tutti gli organi collegiali scolastici⁵².

Va, inoltre, sottolineato che il modo di intendere questo ufficio è spesso declinato in modo diverso: alcuni tutori, infatti, provvedono personalmente alla gestione dei rapporti con l'istituzione scolastica, non soltanto nella fase introduttivo-burocratica (l'iscrizione), ma soprattutto nel prosieguo dell'istruzione del minore, interessandosi direttamente del suo andamento scolastico; altri, invece, anche per difficoltà numeriche – talvolta, troppi tutelati: oltre il limite massimo di tre consentiti dalla legge – o di altra natura (la distanza tra la scuola e il domicilio del tutore), spesso fanno largo uso di deleghe⁵³.

4. La possibile differenziazione dell'istruzione: quale orizzonte per i minori stranieri?

Com'è ormai ben noto, il regionalismo differenziato⁵⁴ «consiste nella facoltà, attribuita alle Regioni, di conseguire “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” concernenti le materie di cui all'art. 117, co. 2 e 3, Cost. secondo una procedura delineata lacunosamente dalla medesima clausola di differenziazione (art. 116, c. 3, Cost.⁵⁵)»⁵⁶. Orbene, per ciò che interessa il presente studio, stando al testo della disposizione costituzionale, la Regione richiedente può ottenere la

⁵² Per una panoramica sui compiti del tutore volontario v. A. THIENE, *Minori stranieri non accompagnati*, cit., 123.

⁵³ V., ad es., T. BELLINIA, *I CPIA come potenziali eterotopie. Docenti e giovani migranti tra sguardo coloniale e riconoscimento reciproco*, in AA.VV., *La formazione dei rifugiati*, cit., 63 ss.

⁵⁴ Introdotto in Costituzione dalla Riforma del Tit. V. del 2001. Per un quadro completo sulla riforma e il diritto all'istruzione, v. A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 4/2002, 771 ss.; sul punto, per una ricostruzione storico-giuridica del decentramento istituzionale, v. anche R. CALVANO, *Il diritto dovere all'istruzione*, cit., 136 ss.

⁵⁵ Il quale prevede che «la differenziazione sia sancita (a valle) per mezzo di una legge dello Stato approvata a maggioranza assoluta, sulla base di un'intesa tra Stato e Regione, prevedendo (a monte) un'iniziativa della Regione interessata, previa consultazione degli enti locali e nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 della Costituzione», così E. BOLOGNESE, *La concreta attuazione del regionalismo differenziato: su alcune criticità del DDL Calderoli*, in *Diritti Regionali*, 3/2023, 814.

⁵⁶ *Ivi*.

materia “norme generali sull’istruzione” [art. 117, c. 2, lett. n), attualmente ricompresa nella potestà legislativa *esclusiva* statale] e la materia “istruzione” (art. 117, c. 3, attualmente ricadente nella potestà legislativa *concorrente-ripartita*). Evidentemente, la scarsa intellegibilità delle *etichette* forgiate dal legislatore di revisione emerge *ictu oculi*, tant’è che solo attraverso una serie nutrita di pronunce⁵⁷ della Corte costituzionale è stato possibile ricostruire la differenza tra le due materie testé riportate.

Per quanto concerne le “norme generali sull’istruzione”, la Corte ha chiarito che – ex artt. 33 e 34 Cost. – si tratta di «disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una *offerta formativa omogenea*, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione»⁵⁸. Di contro, i principi fondamentali afferenti alla materia “istruzione” consistono in «norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi»⁵⁹.

⁵⁷ Ex multis, sentt. costt. nn. 13/2004, 34-120-279/2005, 200/2009. Tra gli altri, v. G. MATTUCCI, *Regioni e minori d'età*, in *Le Regioni*, 4/2015, 944 ss.; A. DE FUSCO, *Sul diritto all'istruzione come veicolo di integrazione delle seconde generazioni dell'immigrazione in Italia*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 2018, 26 ss.

⁵⁸ Cons. in dir. n. 24, sent. cost. n. 200/2009. Su quest'ultima sentenza, v. A. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle “politiche” governative sull'istruzione (note a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009)*, in *federalismi.it*, 14/2009, 1 ss.; F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, 3/2010, 511 ss.

⁵⁹ Cons. in dir. n. 25, sent. cost. n. 200/2009. Con la sent. n. 279/2005, inoltre, la Corte aveva già indicato parzialmente il contenuto delle “norme generali sull’istruzione”, nel quale rientra anche «a) l’indicazione delle finalità di ciascuna scuola; b) l’orario annuale delle lezioni, quello delle ulteriori attività educative e didattiche rimesse all’organizzazione delle istituzioni scolastiche e quello relativo alla mensa e al dopo mensa, ferma restando la possibilità per ciascuna Regione e per le singole istituzioni scolastiche di incrementare, senza oneri per lo

A tal riguardo, l'art. 38 del D. Lgs. n. 286/1998⁶⁰ – che sancisce l'obbligo scolastico dei minori stranieri alle medesime condizioni degli alunni italiani – rientrerebbe senz'altro nella materia “norme generali sull'istruzione”, di potestà legislativa esclusiva statale⁶¹. Pertanto, è opportuno domandarsi cosa succederebbe nel caso in cui le Regioni riuscissero ad ottenere la differenziazione nella suddetta materia⁶²: in

Stato, le quote di rispettiva competenza», così A. D'ANDREA, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica: qualche puntualizzazione di ordine costituzionale*, in AA. VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli 2012, p. 1297 ss. Sul punto, v. anche R. CALVANO, *La scuola, gli insegnanti e l'art. 116, comma 3, Cost. L'istruzione al tempo del regionalismo differenziato*, in *Questione Giustizia*, 4/2019, 79: «nella categoria delle norme generali sull'istruzione “regionalizzabili” (...) rientra infatti una vasta pluralità di materie fondamentali (...) Si pensi solo alla disciplina dell'obbligo scolastico, alle norme sulla parità tra istituzioni scolastiche (coinvolgente la determinazione dei requisiti per ottenere la “parità” e quindi, in definitiva, il rapporto fra scuola pubblica e privata), a quelle relative alle classi di concorso per gli insegnanti; ai curricula didattici vigenti nei diversi ordini di scuole; ai criteri di formazione delle classi; alla organizzazione didattica delle scuole primarie; ai criteri e parametri per la determinazione degli organici; alla costituzione di reti territoriali tra le scuole per la definizione di un organico di rete, l'integrazione degli alunni con bisogni educativi speciali, la formazione permanente, la prevenzione dell'abbandono e il contrasto dell'insuccesso scolastico e formativo e dei fenomeni di bullismo, specialmente per le aree di massima corrispondenza tra povertà e dispersione scolastica». Di contro, la competenza delle Regioni riguarda la programmazione regionale della rete scolastica, il dimensionamento sul territorio delle istituzioni scolastiche e la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; sul punto, cfr. sentt. costt. nn. nn. 13/2004 e 34/2005.

⁶⁰ Peraltro, nei commi successivi, la disposizione assegna un ruolo di primo livello alle Regioni, prevedendo che «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» (c. 2) e che «le istituzioni scolastiche, nel quadro di una programmazione territoriale degli interventi, anche sulla base di convenzioni con le Regioni e gli enti locali, promuovono: (...) 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».

⁶¹ Così C. F. FERRAJOLI, *Il diritto all'istruzione dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, in AA.VV., *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni.*, a cura di L. Ronchetti, Milano 2012, 215 ss.; A. MASTROPAOLO, *Gli stranieri di fronte all'istruzione*, in AA.VV., *Diritti uguali per tutti?*, a cura di A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana, Milano 2017, 209.

⁶² Parte della dottrina ritiene inverosimile tale operazione, infatti «assai discutibile sembra il tentativo di ricomprendere nella potestà legislativa della Regione le norme generali sull'istruzione, sia perché, ad ordinamento vigente, questo trasferimento richiederebbe una modifica del sistema delle competenze legislative previsto dalla Costituzione (...) ma soprattutto in quanto rischierebbe di inibire la garanzia del diritto all'istruzione in condizioni di eguaglianza su tutto il territorio nazionale»: così, V. SATTA, *Regionalismo differenziato, istruzione e scuola*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1/2020, 433; sul punto, v. A. POGGI, *L'istruzione come fattore di partecipazione: le nuove sfide della “complessità”*, in *Rivista AIC*, 1/2024, 423: «l'unica differenziazione possibile in materia (...) attiene alla possibilità per le Regioni, tolte le materie di

altre parole, sarebbe consentito alle Regioni prevedere condizioni deteriori per l'accesso dei minori stranieri alle istituzioni scolastiche? La risposta, a sommosso avviso di chi scrive, è senz'altro negativa. In primo luogo, come visto *supra*, è la stessa lettera della Costituzione, a garantire a «tutti» – e non solo ai cittadini – l'accesso all'istruzione scolastica: è evidente, pertanto, che qualsiasi disposizione regionale che, a seguito della differenziazione, intendesse limitare il diritto all'istruzione dei minori stranieri sarebbe senz'altro incostituzionale, per diretta violazione dell'art. 34⁶³. Al di là del forte limite testé evidenziato, in secondo luogo – nel silenzio dell'art. 116, c. 3, Cost. – la dottrina ha evidenziato che il meccanismo di differenziazione comporterebbe il passaggio (*slittamento*) delle materie ottenute dalla potestà esclusiva statale a quella concorrente-ripartita e, per quelle contenute in quest'ultima, a quella negativo-residuale regionale⁶⁴. Ciò significherebbe che l'art. 38 del T.U., a seguito del trasferimento della materia “norme generali sull'istruzione” dalla potestà legislativa esclusiva statale a quella concorrente-ripartita, potrebbe senz'altro valere quale principio fondamentale – a tutela della

propria competenza esclusiva (la formazione professionale tra tutte) di adattare, secondo formule organizzatorie diverse, le normative nazionali alla propria realtà. E, quando e se saranno definiti, di garantire sul proprio territorio i livelli essenziali delle prestazioni. Perciò, sarebbe maggiormente compatibile con le caratteristiche dell'istruzione una legge statale di attuazione del Titolo V che chiarisse i confini ed i contorni dei poteri e delle funzioni regionali, anche allo scopo di razionalizzare l'ormai copiosa e non sempre coerente giurisprudenza costituzionale in materia»; v. anche G. LANEVE, *L'istruzione come fattore di identità costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2024, 491 ss.

⁶³ Peralto, l'art. 34 Cost. è chiaramente disposizione precettiva, alla quale non possono essere opposti impedimenti, ostacoli o limitazioni provenienti da atti primari o secondari statali, né regionali: ciò emerge dalla sent. cost. n. 215/1987, con la quale la Corte costituzionale – sebbene con riferimento a una questione diversa, cioè il diritto all'istruzione degli studenti disabili – aveva altresì chiarito che «statuendo che “la scuola è aperta a tutti”, e con ciò riconoscendo in via generale l'istruzione come diritto di tutti i cittadini, l'art. 34, primo comma, Cost. pone un principio nel quale la basilare garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo “nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità” apprestata dall'art. 2 Cost. trova espressione in riferimento a quella formazione sociale che è la comunità scolastica». Né, tantomeno, il limite può essere costituito “semplicemente” dalle esigenze di bilancio: sul punto, sempre con riferimento agli studenti disabili (sent. cost. 275/2016), «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione».

⁶⁴ Così A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato, una buona idea che può diventare un disastro*, in *federalismi.it*, 19/2019, 14: «la potestà legislativa regionale potrebbe espandersi nel caso delle materie attualmente concorrenti (117, III c.), ma dovrebbe comunque incontrare il limite dei principi fondamentali (...) indicati con legge dello Stato nel caso delle materie attualmente di esclusiva competenza statale [...]».

parità di trattamento degli alunni, assicurando così una cornice giuridica omogenea sul territorio nazionale – comunque limitativo delle “norme di dettaglio” rientranti nella porzione competenziale regionale. In ultimo, comunque, alla Corte spetterebbe pur sempre il compito di saggiare la ragionevolezza di un eventuale trattamento differenziato tra cittadini e stranieri o tra categorie di stranieri⁶⁵. Il legislatore, infatti, non potrebbe confinare gli stranieri – o una categoria di essi – «in una condizione di “minorazione” sociale senza idonea giustificazione, e ciò per la decisiva ragione che lo *status* di straniero non può essere di per sé considerato “come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi”⁶⁶» (sent. cost. n. 186/2020).

5. Brevi conclusioni

L’analisi sul diritto all’istruzione dei minori stranieri non accompagnati restituisce un quadro controverso: infatti, alle previsioni normative – attuative delle disposizioni costituzionali – non corrisponde il grado di effettività atteso; verosimilmente, ciò dipende non solo dall’estrema frammentarietà – direi *pulviscolare* – delle fonti in tale materia, ma anche dalla loro *natura*: spesso, infatti, ci si trova di fronte ad atti *sub* e *para*-normativi, quali circolari, note, linee guida, che rendono ancora più caotico il quadro normativo⁶⁷, benché abbiano il pregio di non intaccare frontalmente l’autonomia delle istituzioni scolastiche. In verità, tutto ciò contribuisce all’affermazione di prassi distorte e di misure fortemente diversificate tra i territori. Proprio alla luce di quanto detto, sorprende particolarmente la maggiore centralità dei CPIA – spesso sostitutivi della scuola – istituzioni fondamentali, a difesa del futuro dei MSNA altrimenti a rischio di dispersione

⁶⁵ Cfr. A. DE FUSCO, *Sul diritto all’istruzione come veicolo di integrazione*, cit., 35; S. DI MARE - L. SAULLE, *Il non cittadino nella Costituzione italiana ed il diritto all’istruzione del minore straniero*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2019, 2 ss.; A. RAUTI, *L’eguaglianza fra stranieri: prove per un test*, in AA.VV., *Attualità di diritto pubblico I*, a cura di C. Panzera e A. Rauti, Napoli 2021, 98 ss.

⁶⁶ Così sent. cost. n. 249/2010.

⁶⁷ Cfr. M. DELLA MORTE, *Profili del divieto di discriminazione nell’ambito della scuola*, in AA.VV., *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, a cura di C. Calvieri, Torino 2006, 210: «la circolare (...) è stata per anni lo strumento prescelto per dare attuazione alle disposizioni costituzionali in materia scolastica».

scolastica o adescamento da parte della criminalità organizzata. Dunque, sebbene sia innegabile che sarebbe doveroso adoperarsi per consentire ai minori stranieri non accompagnati la frequenza scolastica con i loro coetanei italiani, è pur vero che, di fronte ai rischi testé esposti – stante la difficoltà dell'attuazione della disposizione normativa – i CPIA tutelino concretamente il *superiore interesse del minore*.

dirittifondamentali.it