AIC
Associazione Italiana dei Costituzionalisti
Osservatorio costituzionale

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE
Codice ISSN: 2283-7515
Fasc. 3/2025
Data: 3 giugno 2025

Alcune osservazioni sul tema dell'inclusione scolastica degli alunni stranieri alla luce dell'art. 11 del decreto legge n. 71 del 31 maggio 2024[*]

di **Chiara Galbersanini** – *Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Milano*

TITLE: Some observations on the issue of school inclusion of foreign students in light of Article 11 of Decree-Law No. 71 of May 31, 2024

ABSTRACT: Il presente contributo approfondisce il tema dell'inclusione scolastica degli alunni stranieri alla luce delle misure previste dall' art. 11 del decreto legge n. 71 del 31 maggio 2024 e, in particolare, della possibilità di disporre, a decorrere dall'a. s. 2025/2026, dell'assegnazione di un docente dedicato all'insegnamento della lingua italiana per quelle classi con un numero di alunni stranieri "neoarrivati" pari o superiore al 20 percento del totale. L'analisi della disciplina prevista solleva alcune criticità, tra cui il rischio di un effetto di "segregazione scolastica", ovvero di "accorpamento" degli alunni stranieri in una unica classe o istituto scolastico, e sollecita una riflessione più ampia sulla necessità di prevedere misure di apprendimento della lingua italiana non solo per alunni "neoarrivati", ma per tutti quegli alunni stranieri che si trovano in condizioni di svantaggio linguistico. Inoltre, a fronte di una presenza ormai strutturale di seconde generazioni di alunni con background migratorio, viene sottolineata la rilevanza che l'educazione interculturale assume nel quadro di un modello di scuola costituzionalmente inclusivo, aperto a tutti e finalizzato alla promozione della persona umana.

[*] Lavoro sottoposto a referaggio secondo le line guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/.

This contribution explores the topic of school inclusion for foreign students in light of the measures provided by Article 11 of Decree-Law No. 71 of May 31, 2024. Among these measures is the possibility, starting from the 2025/2026 school year, of assigning a dedicated teacher for teaching the Italian language to classes where the number of newly arrived foreign students is equal to or exceeds 20 percent of the total. The analysis of the regulatory framework raises some potential concerns, particularly regarding its implementation. One such concern is the risk of "school segregation," meaning the grouping of foreign students into a single class or school. This situation prompts a broader reflection on the need for language learning and reinforcement measures not only for newly arrived students but also for all foreign students facing linguistic disadvantages. Moreover, given the increasingly structural presence of second generation students with a migrant background, the importance of intercultural education is emphasized within the constitutional framework.

KEYWORDS: school; inclusion; immigration; language learning; intercultural education; scuola; inclusione; immigrazione; apprendimento linguistico; educazione interculturale

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive: le misure previste dall’art. 11 del decreto-legge n. 71 del 31 maggio 2024. – 2. La disciplina relativa all’inclusione scolastica degli alunni neoarrivati. – 3. Il fenomeno della segregazione scolastica e la ripartizione degli alunni stranieri nelle classi. – 4. Le criticità delle misure previste dall’art. 11 del decreto legge n. 71 del 2024. – 4.1 L’implementazione delle misure previste: la soglia del 20% di alunni stranieri presenti in una classe quale requisito per poter assegnare un docente di lingua italiana. – 4.2 La possibilità di stipulare accordi con i Centri provinciali per l’istruzione degli adulti ai fini dell’accertamento obbligatorio delle competenze in ingresso in lingua italiana. – 5. La valorizzazione del plurilinguismo e l’educazione interculturale nella comunità scolastica: il quadro normativo e costituzionale. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni introduttive: le misure previste dall'art. 11 del decreto-legge n. 71 del 31 maggio 2024

Il decreto legge n. 71 del 31 maggio 2024 recante "Disposizioni urgenti in materia di sport, di sostegno didattico agli alunni con disabilità, per il regolare avvio dell'anno scolastico 2024/2025 e in materia di università e ricerca"[1], entrato in vigore il 1 giugno 2024 e convertito con modificazioni dalla legge n. 106 del 29 luglio 2024, ha previsto, all'art. 11, comma primo, la possibilità di disporre l'assegnazione di un docente dedicato all'insegnamento dell'italiano per stranieri.

Tale assegnazione è possibile solo per quelle classi aventi un numero di alunni stranieri pari o superiore al 20 per cento del numero complessivo degli alunni della classe.

Gli alunni stranieri che possono beneficiare di tale assegnazione devono essere iscritti *per la prima volta* al Sistema nazionale di istruzione e non devono essere in possesso delle competenze linguistiche *di base* in lingua italiana.

Sempre al primo comma, si afferma, inoltre, che nella programmazione dei posti da assegnare alle procedure di concorso ordinario per docenti della scuola secondaria, il Ministero dell'istruzione e del merito tiene conto del fabbisogno per la classe di concorso «Lingua italiana per discenti di lingua straniera» (classe di concorso A-23). Tale assegnazione potrà essere disposta a decorrere dall'anno scolastico 2025/2026 e potrà avvenire nei limiti delle risorse di organico disponibili a livello nazionale.

Il secondo comma del medesimo articolo prevede, poi, la possibilità per le istituzioni scolastiche di stipulare accordi con i Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (i cosiddetti CPIA) ai fini dell'accertamento obbligatorio delle competenze in ingresso in lingua italiana secondo il Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue[2], nonché ai fini della predisposizione

[1] Decreto legge n. 71 del 31 maggio 2024 recante "Disposizioni urgenti in materia di sport, di sostegno didattico agli alunni con disabilità, per il regolare avvio dell'anno scolastico 2024/2025 e in materia di università e ricerca" convertito con modificazioni dalla Legge 29 luglio 2024, n. 106.

[2] Il Quadro comune europeo di riferimento per le lingue (QCER), adottato nel 2001 dal Consiglio d'Europa quale strumento chiave nell'ambito delle politiche di educazione linguistica, prevede sei livelli di riferimento, utilizzati per inquadrare le competenze linguistiche. Per un approfondimento sui principali aspetto del QCER tema, cfr. il documento "*A Guide to Action-oriented, Plurilingual and Intercultural Educa*tion" (2023) del Consiglio d'Europa disponibile alla pagina https://www.coe.int/en/web/common-european-framework-reference-languages. Cfr. inoltre Consiglio d'Europa Common european framework of reference for languages: learning, teaching, assessment, Strasbourgo, 2001 disponibile alla pagina https://rm.coe.int/common-european-framework-of-reference-for-languages-learning-teaching/16809ea0d4.

dei Piani didattici personalizzati[3] e finalizzati al pieno inserimento scolastico degli studenti stranieri che si iscrivono, per la prima volta, al Sistema nazionale di istruzione.

L'articolo 11 del decreto legge n. 71 del 2024 si completa, infine, di un comma terzo e quarto. Il comma terzo prevede che "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": si specifica che la partecipazione a tali attività 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 – da definirsi con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito. Sempre con decreto del Ministero, sono individuate, altresì, le modalità di partecipazione al Programma nazionale "PN Scuola e competenze 2021-2027" sulla base delle risorse disponibili[4].

Il quarto e ultimo comma dell'art. 11 del decreto legge prevede una aggiunta all'art. 1, comma 335, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024", per cui si stabilisce che è con decreto annuale del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle

[3] Cfr. *Piani di studio personalizzati e unità di apprendimento*, in Annali dell'Istruzione, XLIX, 2003, n. 3-4. In particolare, è inizialmente la Direttiva MIUR del 27 dicembre 2012 "Strumenti d'intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica", ad estendere l'uso del Piano didattico personalizzato non soltanto agli alunni con DSA (disturbo specifico dell'apprendimento) ma anche agli alunni con BES (bisogni educativi speciali), tra cui rientrano anche alunni con svantaggio socio-economico, culturale, linguistico, che possono, così, beneficiare di una didattica individualizzata. Successivamente, nella legge n. 107 del 2015 recante "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti" si prevede all'art. 1, c. 7, lett. l) tra gli obiettivi formativi individuati come prioritari il potenziamento dell'inclusione scolastica e del diritto allo studio degli alunni con bisogni educativi speciali attraverso percorsi individualizzati e personalizzati. Cfr. sul punto G. MATUCCI, *Personalizzazione degli apprendimenti, eguaglianza, capacità* in *Diritto costituzionale*, n. 3/2021, p. 87-109, dove l'A. sottolinea che se, da una parte, nel sistema scolastico si è affermato positivamente il concetto per cui la diversità è una caratteristica costitutiva di ciascun individuo, andando, così, incontro alle condizioni di svantaggio degli alunni, tuttavia "proprio l'ancoraggio a questo schema concettuale è all'origine di alcune prassi molto poco virtuose che sottintendono una visione "etichettante", e, quindi, stigmatizzante, delle certificazioni" nei confronti dello studente "con la conseguenza che lo stesso sistema, nato con lo scopo di risollevarlo da uno stato di svantaggio, finisce, di fatto, col privarlo di occasioni ulteriori di crescita", p. 91.

[4] A tale proposito, si sottolinea che per rafforzare le competenze di base in lingua italiana, al fine di garantire un'efficace integrazione degli studenti stranieri e una riduzione dell'abbandono scolastico il Decreto Ministeriale n. 225 del 12 novembre 2024 è stato stanziato un finanziamento di 12.817.500,00 euro a favore delle scuole statali primarie, secondarie di primo e secondo grado. Tali scuole vengono elencate nell'Allegato 1 del D.M. n. 225 del 12/11/2024 ed hanno classi in cui oltre il 20% degli studenti è entrato per la prima volta nel sistema scolastico nell'anno 2023-2024.

finanze, che vengono definiti il numero delle classi con una percentuale 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 e il relativo numero dei posti di docente.

Nel quadro della disciplina prevista, giova subito osservare che l'introduzione della possibilità di assegnazione di un docente dedicato all'insegnamento della lingua italiana, di cui al precitato art.11 del decreto-legge n. 71 del 2024, costituisce una misura, senza dubbio, rilevante ai fini dell'apprendimento della lingua italiana da parte di quegli alunni che si iscrivono *per la prima volta* al sistema scolastico nazionale e che *non* sono in possesso delle competenze linguistiche *di base*[5].

Le due condizioni previste per la determinazione della percentuale del 20 percento (l'iscrizione per la prima volta al sistema scolastico nazionale e la mancata conoscenza della lingua italiana di base) appaiono, invero, fondamentali per comprendere chi siano i destinatari delle "misure di integrazione scolastica"[6]. In questa prospettiva, l'art. 11 si rivolge a quella categoria che – pur molto variegata per età, provenienza e lingua[7]– si può definire di alunni "*neoarrivati"* nel nostro Paese[8] che non hanno una competenza linguistica in italiano: si tratta, spesso, di minori in età preadolescenziale o adolescenziale che si inseriscono spesso ad anno scolastico già cominciato, in un ciclo di studi secondario di I e II grado (molto più esigui i numeri nella scuola primaria)[9], e che si ricongiungono alle famiglie d'origine, il cui arrivo presenta una serie di "complessità" molto specifiche, legate non soltanto alla mancata conoscenza della lingua italiana, ma anche all'interruzione della scolarità e delle relazioni sociali consolidate nel Paese d'origine[10].

In particolare, occorre sottolineare che la categoria di alunni stranieri cosiddetti neoarrivati si differenzia in maniera molto significativa dagli alunni stranieri di *seconda generazione*[11], ovvero

[5] Nel quadro del QCER, si tratta del livello A1, definito come corrispondente al livello "base", ovvero non in grado di comunicare in situazioni quotidiane con espressioni di uso comune e un vocabolario elementare. Cfr. Consiglio d'Europa Common european framework of reference for languages: learning, teaching, assessment, cit.

[6] L'art. 11 del Decreto legge viene infatti denominato "Misure per l'integrazione scolastica degli alunni stranieri".

[7] M. AMBROSINI, *Adolescenti ricongiunti, una questione emergente*, Milano, Franco Angeli, 2011.

[8] M. SANTERINI, *School mix e distribuzione degli alunni immigrati nelle scuole italiane*, in Mondi migranti, n. 3/2008. A. GRANATA, E. GRANATA, *Teen Immigration, La grande migrazione dei ragazzi*, Milano, Vita e pensiero, 2019.

[9] Cfr. Rapporto ISMU 4/2022 "*Alunni con background migratorio in Italia. Famiglia, scuola, società*", pag. 13

[10] Ibidem.

[11] M. AMBROSINI, S. MOLINA (a cura di), *Seconde generazioni. Un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli. Gli autori sottolineano che "le seconde generazioni sono uno snodo per così dire strategico. Numerose esperienze nazionali indicano che con esse si compie un passo cruciale e per molti versi

quegli alunni che sono già inseriti nella comunità scolastica (o perché nati in Italia o perché arrivati durante la primissima infanzia): gli alunni *nati* in Italia, da genitori stranieri, specialmente se hanno frequentato la scuola dell'infanzia, hanno in genere una buona conoscenza della lingua italiana, appresa in età precoce[12] e sono già in grado di relazionarsi con sistemi linguistici e culturali diversi.

In aggiunta, se la presenza di alunni *neoarrivati* nel sistema scolastico rappresenta una percentuale piuttosto esigua sul totale degli alunni stranieri, al contrario la componente di alunni stranieri di *seconda* e, oggigiorno, anche *terza generazione* è ormai un dato di carattere *strutturale* e registra un costante aumento[13].

Il presente lavoro proporrà, pertanto, alcune osservazioni relative alla disciplina prevista dall'art.11 del decreto legge n. 71 del 31 maggio 2024, a partire da una breve ricognizione del quadro normativo che regola l'iscrizione e l'inclusione degli alunni stranieri neoarrivati nel sistema scolastico, anche con riferimento all'apprendimento della lingua. Verranno successivamente sottolineate alcune criticità rispetto all' implementazione delle misure previste dall'art. 11 del decreto legge n. 71 del 2024, con riferimento, in particolare, ad un possibile effetto di segregazione scolastica. Si aprirà, infine, una riflessione più ampia sul tema dell'inclusione degli alunni stranieri nella scuola, con riferimento non solo all'introduzione di misure volte all'apprendimento della lingua, ma anche all'avvio di attività di educazione interculturale, mettendo in luce la rilevanza che

irreversibile nel percorso di adattamento reciproco tra immigrati e società ricevente. Il modo in cui le seconde generazioni entrano a far parte della società risulta infatti ovviamente fondamentale per le generazioni che da essa scaturiscono, ma retroagisce anche su quella che l'ha preceduta", p. XI.

[12] A. GRANATA, *Sono qui da una vita. Dialogo aperto con le seconde generazioni*, Roma, Carocci, 2011.

[13] Cfr. Il *Trentesimo Rapporto della Fondazione ISMU sulle migrazioni (2024)* disponibile sul sito della Fondazione. Secondo il Rapporto, nell'anno scolastico 2022/23 il numero degli alunni con CNI, nati all'estero e nati in Italia, si attesta a 914.860 presenze, corrispondenti all'11,2% sul totale degli iscritti nelle scuole italiane (8.158.138) dalle scuole dell'infanzia alle secondarie di secondo grado, e indicano per l'a.s. 2022/23 un incremento di oltre 40mila presenze nel numero di alunni con background migratorio. Più dei due terzi degli alunni censiti come non italiani sono costituiti dalle cosiddette seconde generazioni. In particolare, il 67,5% degli alunni con cittadinanza non italiana è nato in Italia. Per quanto riguarda la provenienza, gli studenti sono originari di circa 200 Paesi diversi. In particolare, il 44% è di origine europea; più di 1/4 è di origine africana; attorno al 20% asiatica e quasi l'8% dell'America latina. La cittadinanza più numerosa è rappresentata dalla Romania, con quasi 149mila studenti. Seguono: Albania (118mila presenze) e Marocco (114mila). Inoltre, i dati del 2022/23 confermano che la maggioranza degli studenti con CNI è concentrata nelle regioni settentrionali, a seguire nel Centro e nel Mezzogiorno. La Lombardia accoglie un quarto degli alunni con background migratorio (231.819 unità), seguita da Emilia-Romagna (111.811), Veneto (99.604), Lazio (83.716) e Piemonte (81.762). In Emilia-Romagna gli studenti con CNI rappresentano il 18,4% della popolazione scolastica regionale, il valore più elevato a livello nazionale. Segue la Lombardia con il 17,1% di alunni con CNI ogni 100 iscritti nelle scuole di diverso ordine e grado. La provincia italiana con il maggior numero di alunni con CNI rimane Milano (82.396), seguita da Roma (66.385), Torino (40.605) e Brescia (33.362).

proprio l'educazione interculturale assume nel quadro di un modello di scuola *costituzionalmente inclusivo*[14].

2. La disciplina relativa all'inclusione scolastica degli alunni neoarrivati

In ragione delle caratteristiche del tutto peculiari che la categoria di alunni stranieri *neoarrivati* presenta in relazione all'inclusione scolastica, è, in particolare, il Regolamento di attuazione del T.U immigrazione[15] a disciplinare l'*iscrizione* e l'*inserimento* dell'alunno straniero nelle classi di appartenenza, prevedendo anche delle misure di apprendimento linguistico.

All'art. 45 del riferito Regolamento si afferma, al comma primo, che i minori stranieri presenti sul territorio nazionale "hanno diritto all'istruzione indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno, nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani. Essi sono soggetti all'obbligo scolastico secondo le disposizioni vigenti in materia".

Si specifica, poi, che l'iscrizione dei minori stranieri nelle scuole italiane di ogni ordine e grado avviene nei modi e alle condizioni previsti per i minori italiani, e che può essere richiesta in

[14] Sul tema cfr. *ex multis* M. FERRARI, G. MATUCCI, M. MORANDI, *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi. Riflessioni tra pedagogia e diritto*, Milano, Franco Angeli, 2019; G. MATUCCI E F. RIGANO, a cura di, *Costituzione e istruzione*, Milano, FrancoAngeli, 2016; A. POGGI, *Per un «diverso» stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna, Il Mulino, 2019; della stessa A., *La Repubblica e l'istruzione: alla ricerca del sistema nazionale*, in Riv. Diritto Costituzionale, 3/2021, pp. 125-137; F. BIONDI DAL MONTE, S. FREGA, *Per l'uguaglianza sostanziale tra i banchi di scuola. Immigrazione, inclusione e contrasto alla dispersione scolastica*, Milano, Franco Angeli, 2023; C. COLAPIETRO, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011; M. FALANGA, *Diritto scolastico. Analisi e profilo*, Brescia, ELS La scuola, Editrice Morcelliana, 2017; S. TROILO, *Tutti per uno o uno contro tutti? Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello Stato sociale*, Milano, Giuffrè, 2021; A. IACOPINO, *Il diritto all'inclusione scolastica, in* M.V. ISIDORI., a cura di, *La formazione dell'insegnante inclusivo. Superare i rischi vecchi e nuovi di povertà educativa*, FrancoAngeli, Milano, 2019, pp. 168-179; F. CORTESE, "La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati", Riv. trim. dir. pubbl., 1/2018, pp. 45-74; G. ARCONZO, *Istruzione, inclusione e integrazione socio-culturale. Per una interpretazione dell'istruzione costituzionalmente inclusiva*, in Rivista AIC, n. 1/2024. Cfr., inoltre, più in generale sul sistema nazionale di istruzione V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.1, 1956, p. 54 ss.; S. CASSESE, *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 1974, p. 3614 ss.; A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, il Mulino, Bologna 2003; A. POGGI, *Art. 34*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, p. 699 ss; Q. CAMERLENGO, *Art. 34*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Cedam, Padova 2008, p. 341 ss; M. BENVENUTI, *Articolo 34*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I. *Principi fondamentali e parte I – Diritti e doveri dei cittadini* (Artt. 1-54), Bologna, Il Mulino, 2021, p. 238 ss.

[15] Decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999.

qualunque periodo dell'anno scolastico[16]. Qualora i minori stranieri risultino privi di documentazione anagrafica, ovvero in possesso di documentazione irregolare o incompleta, sono iscritti con riserva, ma, in ogni caso l'iscrizione con riserva non pregiudica in alcun modo il conseguimento dei titoli conclusivi dei corsi di studio delle scuole di ogni ordine e grado.

Si prevede, inoltre, che i minori stranieri soggetti all'obbligo scolastico vengano iscritti alla classe corrispondente all'età anagrafica, salvo che il collegio dei docenti deliberi l'iscrizione ad una classe diversa, tenendo conto: a) dell'ordinamento degli studi del Paese di provenienza dell'alunno, che può determinare l'iscrizione ad una classe, immediatamente inferiore o superiore rispetto a quella corrispondente all'età anagrafica; b) dell'accertamento di competenze, abilità e livelli di preparazione dell'alunno: c) del corso di studi eventualmente seguito dall'alunno nel Paese di provenienza: d) del titolo di studio eventualmente posseduto dall'alunno[17].

E' il collegio dei docenti che definisce, in relazione al livello di competenza dei singoli alunni stranieri, il necessario adattamento dei programmi di insegnamento: "allo scopo possono essere adottati specifici interventi individualizzati o per gruppi di alunni per facilitare l'apprendimento della lingua italiana, utilizzando, ove possibile, le risorse professionali della scuola. Il consolidamento della conoscenza e della pratica della lingua italiana può essere realizzata altresì mediante l'attivazione di corsi intensivi di lingua italiana sulla base di specifici progetti, anche nell'ambito delle attività aggiuntive di insegnamento per l'arricchimento dell'offerta formativa"[18].

Si segnala, inoltre, che, con riferimento specifico all'apprendimento linguistico da parte degli alunni stranieri, anche la successiva legge n. 107/2015 recante "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti" inserisce tra gli obiettivi prioritari da conseguire anche quello dell'alfabetizzazione e del perfezionamento dell'italiano come lingua seconda. Si prevede, in particolare, l'istituzione di 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".

[16] Cfr. art. 45, comma 1, D.P.R. n. 394/1999.
[17] Cfr. 45, comma 2, D.P.R. n. 394/1999.
[18] Cfr. art. 45, comma 4, D.P.R. n. 394/1999.

3. Il fenomeno della segregazione scolastica e la ripartizione degli alunni stranieri nelle classi

È sempre nel quadro della disciplina prevista dall'art. 45 del Regolamento di attuazione del T.U. immigrazione che il Collegio è tenuto a formulare proposte per la *ripartizione* degli alunni stranieri nelle classi al fine di evitare la costituzione di classi con una predominante presenza di alunni stranieri[19]. Sul tema occorre prestare particolare attenzione: la Circolare del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 2 dell'8 gennaio 2010[20] fissa, in effetti, il limite al numero degli alunni stranieri da distribuire in ciascuna classe scolastica nella soglia del 30%, invitando a programmare il flusso delle iscrizioni con azioni concertate e attivate territorialmente con l'Ente locale e la Prefettura e garantendo le condizioni per assicurare a tutti opportunità di istruzione[21].

La finalità della soglia del 30% viene individuata nella necessità di garantire il diritto all'istruzione non solo in termini di *accesso* ai percorsi scolastici, ma anche sotto il profilo degli *esiti* da raggiungere, a prescindere dalle diversità linguistica e culturale, a fronte di alcune criticità individuate in cinque punti: a) la significativa incidenza di dispersioni, abbandoni e di ritardi che caratterizza l'itinerario scolastico degli alunni provenienti da un contesto migratorio; b) la loro conoscenza della lingua italiana, talora assente o padroneggiata a livelli di competenza notevolmente differenti; c) il possesso della "nuova" lingua più come spontaneo registro utile alla "comunicazione" quotidiana che non come strumento per lo studio nell'ambito di dell'itinerario scolastico; d) la necessità di prevedere, al di là di ogni semplicistica separatezza, anche moduli di apprendimento e percorsi formativi differenziati, soprattutto nelle scuole secondarie di secondo grado; e) la presenza di culture diverse all'interno delle comunità straniere e il loro impatto con la cultura italiana, sebbene poi la Circolare affermi che "questa indubbia difficoltà, se opportunamente governata, possa tradursi nelle opportunità offerte da una positiva dinamica interculturale".

Si chiarisce, inoltre, che la soglia del 30% debba essere intesa non quale *vincolo* posto posti ai genitori che iscrivono i propri figli, bensì quali *criterio di carattere organizzativo* sia dell'offerta formativa territoriale, sia della gestione interna della singola istituzione scolastica.

---

[19] Cfr. art. 45, comma 3, D.P.R. n. 394/1999.
[20] Circolare Ministeriale n. 2 del'8 gennaio 2010.
[21] F. BIONDI DAL MONTE, S. FREGA, *Per l'uguaglianza sostanziale tra i banchi di scuola*, cit., p. 81 ss.

La Circolare prevede, in effetti, una ragionevole flessibilità con riguardo al rispetto di tale limite, che può essere derogato da parte del Collegio docenti: in tal senso, vi si afferma che il Direttore generale dell'Ufficio Scolastico Regionale possa consentire motivate deroghe al limite fissato del 30% in presenza di alunni stranieri nati in Italia, che abbiano una adeguata competenza della lingua italiana; risorse professionali e strutture di supporto (offerte anche dal privato sociale) in grado di sostenere fattivamente il processo di apprendimento degli alunni stranieri; consolidate esperienze attivate da singole istituzioni scolastiche che abbiano negli anni trascorsi ottenuto risultati positivi (documentate, ad esempio, anche dalle rilevazioni Invalsi); ragioni di continuità didattica di classi già composte nell'anno trascorso, come può accadere nel caso degli istituti comprensivi; stati di necessità provocati dall'oggettiva assenza di soluzioni alternative.

Si osserva che nella maggioranza dei casi in cui tale soglia viene superata, ciò accade per una elevata concentrazione di minori stranieri in determinate zone urbane[22] e che, talvolta, proprio tale concentrazione determini una presenza fortemente predominante di alunni stranieri in *interi istituti scolastici*[23], creando, senza dubbio, un effetto di isolamento nel tessuto sociale[24].

Questo è un fenomeno che l'art. 45 del DPR non disciplina e su cui, invece, sarebbe utile aprire una riflessione anche sul piano legislativo, considerati i suoi complessi intrecci con il più ampio

[22] Per consultare i dati delle classi con oltre il 30% di alunni stranieri, cfr. Ministero dell'Istruzione (2024), *Gli alunni con cittadinanza non italiana*, A.S. 2022/2023, p. 74. Sul tema, cfr. G. BRUNELLI, *Welfare e immigrazione: le declinazioni dell'uguaglianza*, Le istituzioni del federalismo, 2008, p. 551.

[23] Sul tema, cfr. *ex multis* C. BORGNA, *Studiare da straniero. Immigrazione e diseguaglianze nei sistemi scolastici europei*, Il Mulino, 2021.

[24] La Fondazione Ismu evidenzia che tra l'a.s. 2021/2022 e l'a.s. 2022/2023 le scuole con almeno il 40% di alunni con cittadinanza non italiana sono passate dal 3,3% al 3,7%, con un massimo d'incidenza in Emilia-Romagna, dove sono in questa situazione l'8,4% delle scuole. Segue la Lombardia (7,4%). Le scuole con più del 30% ma meno del 40% di alunni con cittadinanza non italiana sono passate dal 3,9% al 4,2%, con massimi d'incidenza del 10,6% in Emilia-Romagna e dell'8% in Lombardia. Ai due estremi, in Emilia-Romagna il 25% delle scuole primarie – esattamente una su quattro – ha più del 30% di alunni stranieri, così come il 24,1% delle scuole dello stesso ordine in Lombardia. Inoltre, secondo i più recenti dati disponibili del Ministero dell'Istruzione e del merito, nella Provincia di Milano, che costituisce una delle Province a maggiore concentrazione di alunni con cittadinanza non italiana del Paese, emerge che nell'a.s. 2022/2023 le scuole con una percentuale compresa tra i valori "maggiore di 0" e "meno di 15% di alunni con cittadinanza non italiana, senza distinzione di ordini (in valori assoluti), erano 943; 504 erano le scuole in cui la presenza di alunni stranieri era compresa tra i valori "da 15% a meno di 30%". Vi erano poi 167 scuole dove la presenza di alunni stranieri era compresa tra i valori "da 30%" a minore di 40% e 236 scuole che avevano una percentuale di alunni stranieri del 40 % e oltre. Anche nella Provincia di Torino, erano 1.093 scuole che nell'anno scolastico 2022/2023 (senza distinzione di ordini) presentavano una percentuale di alunni con cittadinanza non italiana compresa tra i valori "maggiore di 0" e "fino a 15%; 316 scuole presentavano una percentuale compresa tra i valori "da 15% a meno di 30%"; 80 scuole presentavano una percentuale compresa tra i valori "da 30% e minore di 40% e 99 scuole una percentuale del 40 % e oltre. Cfr. i dati del Ministero dell'istruzione e del merito (2024), *Gli alunni con cittadinanza non italiana. A.S. 2022/2023*, p. 74.

tema dell'*inclusione sociale* degli alunni con background migratorio all'interno della comunità territoriale di riferimento.

Peraltro, tale fenomeno di "segregazione scolastica" viene talvolta maggiormente acuito dalla circostanza per cui le famiglie con cittadinanza italiana risultano meno inclini ad iscrivere i propri figli in istituti scolastici con un'importante presenza di studenti senza cittadinanza italiana, incentivando il fenomeno del cosiddetto "*white flight*" (fuga dei bianchi)[25]. In questo senso, la circolare ministeriale n. 2 del 2010 faceva riferimento alla necessità, ove possibile, di una equilibrata distribuzione degli allievi con cittadinanza non italiana *tra istituti* che insistono sullo stesso territorio: si prevedevano accordi di rete tra le scuole che insistono sullo stesso territorio, costruiti sulla base di una accurata analisi della presenza di alunni stranieri.

Anche a livello giurisprudenziale, non si deve, poi, trascurare che la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 215 del 1987 - quale vero e proprio *leading case* con riferimento al diritto allo studio delle persone con disabilità[26] -, ha chiarito alcuni passaggi relativi all'*inclusione* nella comunità scolastica che assumono una portata paradigmatica rispetto al complessivo modello di scuola *costituzionalmente inclusiva*[27]: in questa sentenza, invero, la Corte afferma che "l'inserimento nella scuola e l'acquisizione di una compiuta istruzione sono strumento fondamentale per quel "pieno sviluppo della persona umana" che [le previsioni costituzionali] additano come meta da raggiungere». In questo senso, la Corte riconduce la comunità scolastica alle formazioni sociali garantite dall'art. 2 Cost[28].

[25] Cfr. sul tema C. PACCHI, C. RANCI, *White flight a Milano*, Milano, Franco Angeli, 2017, dove gli autori evidenziano come il fenomeno di segregazione scolastica sia anche l'esito di una "fuga degli italiani" verso le scuole private e quelle a forte dominanza di cittadini italiani, comportando una netta separazione tra gli alunni italiani di classe sociale elevata, e quelli stranieri o svantaggiati socialmente. Cfr. inoltre M. CORDINI, A. PARMA, C. RANCI, *White Flight' in Milan: School Segregation as a Result of Home-to-School Mobility*", Urban studies, Edinburgh, Scotland, 2019, p. 3216–3233; V. ONGINI, *Grammatica dell'integrazione. Italiani e stranieri a scuola insieme*, Bari, Laterza, 2019.

[26] G. ARCONZO, *Istruzione, inclusione e integrazione socio-culturale. per una interpretazione dell'istruzione costituzionalmente inclusiva*, cit.

[27] Cfr. sul tema M. FERRARI, G. MATUCCI, M. MORANDI, *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi. Riflessioni tra pedagogia e diritto*, cit.

[28] Sulla scuola come formazione sociale, cfr. in particolare A. PIZZORUSSO, *La comunità scolastica nell'ordinamento repubblicano*, in Il Foro it., 1975, V, p. 221 ss.; M. C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sul concetto di «comunità scolastica»*, in Il Foro it., 1978, V, p. 197 ss.

A questo proposito, allora, come è stato osservato, se la finalità che persegue l'intero ordinamento costituzionale è la promozione della persona umana[29] e lo sviluppo, per ciascuna persona, della personalità individuale, come singolo individuo e in ogni formazione sociale, compresa la comunità scolastica, "anche il mondo della scuola non potrà che tener conto delle singole caratteristiche di ciascuno (ivi comprese le differenti situazioni di svantaggio, discriminazione, esclusione e segregazione)"[30].

Proprio nell'orizzonte del pieno sviluppo della personalità di ciascun alunno nella comunità scolastica, si segnala altresì che la creazione di cosiddette "classi-ponte"[31], anche solo temporanee, all'interno dell'ordinario orario scolastico, riservate a soli alunni stranieri, e dunque alternative e differenziate rispetto a quelle ordinarie, non sarebbe da considerarsi quale misura volta ad agevolare l'inserimento degli alunni stranieri nella scuola e la loro piena partecipazione alla vita della comunità scolastica, quanto piuttosto tenderebbe a favorire situazione di isolamento e di "separazione"[32]. La creazioni di "classi ponte" non sarebbe nemmeno giustificata dall'argomento per cui tali classi di soli alunni stranieri favorirebbero una più agevole processo di apprendimento della lingua italiana, in quanto proprio la condizione di separazione dagli alunni italiani priverebbe gli alunni stranieri delle potenzialità dell'apprendimento della lingua italiana nei rapporti tra pari[33].

4. Le criticità delle misure previste dall'art. 11 del decreto legge n. 71 del 2024

Alla luce di tali considerazioni, si può, allora, osservare che la disciplina prevista dall'art. 11 del decreto legge n. 71 del 2024, se coglie pienamente la necessità di prevedere dei docenti formati in

[29] Sulla prospettiva filosofica del personalismo E. MOUNIER, *Rivoluzione personalista e comunitaria*, trad. it, Milano, Edizioni di comunità, p. 155 ss.

[30] Cfr. G. ARCONZO, *Istruzione, inclusione e integrazione socio-culturale. per una interpretazione dell'istruzione costituzionalmente inclusiva*, cit. Cfr. anche A. POGGI, *Per un «diverso» stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, cit.; L. VIOLINI, *Costituzione e inclusione sociale*, in G. MATUCCI (a cura di) *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, Franco Angeli, 2019.

[31] Cfr. ad esempio nella XVI legislatura il DDL S-1028 (Istituzione delle classi-ponte per l'alfabetizzazione nella lingua italiana e l'integrazione sociale degli studenti stranieri che non conoscono la lingua italiana) e nella XVII legislatura il DDL C-416 (Istituzione delle classi per l'inserimento scolastico destinate all'alfabetizzazione nella lingua italiana e all'integrazione sociale degli studenti stranieri che non conoscono la lingua italiana).

[32] F. BIONDI DAL MONTE, S. FREGA, *Per l'uguaglianza sostanziale tra i banchi di scuola*, cit, p. 81 e ss.

[33] Eurydice, *Apprendimento integrato di lingua e contenuto* (*Content and Language Integrated Learning – CLIL*) nella scuola in Europa, cit.

modo specifico per l'insegnamento dell'italiano ad alunni stranieri che non sono in possesso di competenze linguistiche di base, solleva, allo stesso tempo, alcune criticità sia rispetto all'*implementazione* delle misure previste, sia rispetto alla più ampia questione dell'*inclusione* nella comunità scolastica degli alunni stranieri.

4.1 La soglia del 20% di alunni stranieri presenti in una classe quale requisito per poter assegnare un docente di lingua italiana

Con riferimento alle criticità relative all'implementazione delle misure previste, si segnala innanzitutto il vincolo della soglia del 20% di alunni stranieri presenti in una classe quale requisito per poter assegnare un docente di lingua italiana per stranieri. Occorre, invero, mettere in luce che, secondo le più recenti statistiche, nell'anno 2023/2024 gli alunni con cittadinanza non italiana sono stati circa l'11% della popolazione studentesca[34]. Di questo 11 percento, più di due terzi degli alunni senza cittadinanza italiana (ed è una tendenza in costante aumento) sono nati in Italia o arrivati nell'arco dei primi anni di vita, andando a costituire cosiddette seconde (e in alcuni casi terze) generazioni[35].

Le seconde generazioni, essendo composte da individui nati in Italia o che sono già inseriti nel contesto sociale – nonché linguistico – del nostro Paese sin dall'infanzia, sono quasi sempre già

[34] Cfr. *Trentesimo Rapporto ISMU sulle migrazioni* (2024), cit. Il Rapporto sottolinea che dopo la crescita rallentata degli ultimi anni, i dati indicano per l'a.s. 2022/23 un incremento di oltre 40mila presenze nel numero di alunni con background migratorio, ovvero alunni con cittadinanza non italiana di prima e seconda generazione. Tale gruppo si attesta a 914.860 presenze, corrispondenti all'11,2% sul totale degli iscritti nelle scuole italiane (8.158.138), dall'infanzia alle secondarie di secondo grado. Questo dato va decisamente oltre le stime del Ministero che, ogni anno, sono comunicate all'inizio dell'anno scolastico e si fermavano a 869.336 alunni non italiani all'avvio del 2023/2024 e a 864.425 nel 2024/25.

[35] Ibidem. Il rapporto evidenzia che rispetto alla composizione degli alunni con background migratorio, si osserva che da quanto il dato è rilevato dal Ministero dell'Istruzione (2007/08), i nati in Italia figli di immigrati inseriti nel sistema scolastico si sono triplicati, passando da 200mila circa ai quasi 600mila del 2022/23, rappresentando il 65,4% degli alunni con cittadinanza non italiana. Più dei due terzi degli alunni censiti come non italiani sono costituiti dalle cosiddette seconde generazioni. In tutti i livelli scolastici, l'incidenza percentuale di questo gruppo sul totale degli alunni con cittadinanza non italiana cresce e ne costituisce attualmente la maggioranza: nelle scuole dell'infanzia, 81 sono i nati in Italia ogni 100 alunni con background migratorio, 69 alla primaria, 63 alle secondarie di primo grado e 50 in quelle di secondo grado. Per quanto riguarda gli alunni neoentrati nel sistema scolastico italiano, dal 2007/08 al 2022/23 la numerosità di questo gruppo ha avuto un andamento oscillante, diminuendo di quasi 17mila unità: attualmente è composto da 29.186 minori neoarrivati a scuola corrispondenti al 2,7% degli alunni con cittadinanza non italiana. È opportuno rilevare che rispetto al 2021/22, i neoentrati sono aumentati di 9.972 presenze, crescita riconducibile all'aumento dei minori stranieri non accompagnati nell'ultimo anno, così come ai flussi di minori ucraini provenienti dalle zone belliche

iscritte al sistema nazionale di istruzione, mentre gli alunni neoarrivati hanno un'esigenza fondamentale di apprendimento della lingua, come si è già avuto modo di sottolineare. Se si considerano i dati più recenti, pertanto, molto raramente e soltanto in determinate aree del Paese, tendenzialmente in alcuni specifici Comuni a più alta concentrazione di minori con "*background*" migratorio[36], si costituirà una classe con più del 20% di alunni che non hanno conoscenze *di base* della lingua italiana e che sono iscritti *per la prima volta* al sistema nazionale di istruzione.

In altri termini, tale soglia può essere considerata ragionevole negli istituti in cui si riscontra un numero elevato di alunni neoarrivati nel corso di un anno scolastico, ma nella maggioranza dei casi appare difficilmente ipotizzabile il raggiungimento di una percentuale così elevata in una unica classe. Questo potrebbe spingere alcuni istituti scolastici a convogliare l'inserimento degli alunni neoarrivati in una unica classe, raggruppando di fatto gli alunni con cittadinanza non italiana che si iscrivono per la prima volta al sistema nazionale di istruzione al fine di poter beneficiare dell'assegnazione di un docente di lingua italiana.

Sarebbe pertanto utile, proprio a partire da un'analisi dei dati, una modifica del requisito della percentuale del 20% prevista dal decreto legge per l'assegnazione di un docente di lingua italiana, in favore di una assegnazione di un docente dedicato all'insegnamento della lingua anche a fronte di una percentuale *minore* di studenti cosiddetti neoarrivati all'interno di una stessa classe o di uno stesso istituto, per i quali l'apprendimento della lingua costituisce un requisito essenziale e imprescindibile per rendere effettivo l'esercizio del diritto all'istruzione.

Di più: subordinare l'assegnazione di un docente dedicato all'insegnamento della lingua italiana, formato adeguatamente attraverso l'acquisizione di competenze specifiche[37], alla presenza di una determinata percentuale di alunni stranieri in una classe potrebbe costituire una disparità di trattamento nei confronti di quegli alunni stranieri neoarrivati che non potrebbero beneficiare di una misura mirata e senza dubbio rilevante per l'apprendimento della lingua a causa dell'assenza di un

[36] Ibidem. Secondo il Rapporto ISMU per quanto riguarda la distribuzione regionale degli alunni, la situazione rimane stabile: anche i dati del 2022/23 confermano che la maggioranza degli studenti con cittadinanza non italiana si concentra nelle regioni settentrionali, a seguire nelle regioni del Centro e infine nel Mezzogiorno. La Lombardia accoglie nel 2022/23 nelle proprie scuole un quarto di questa tipologia di alunni sul totale in Italia, ovvero 231.819, seguita a distanza da Emilia-Romagna (111.811 alunni con cittadinanza non italiana), Veneto (99.604), Lazio (83.716) e Piemonte (81.762). In Emilia-Romagna, d'altro canto, gli studenti con cittadinanza non italiana rappresentano, in rapporto alla popolazione scolastica regionale, il 18,4%, il valore più elevato a livello nazionale, cui segue la Lombardia con il 17,1% di alunni con cittadinanza non italiana ogni 100 iscritti nelle scuole di diverso ordine e grado.

[37] Si ricorda che il decreto legge n. 71/2024 prevede che il Ministero dell'istruzione e del merito tiene conto del fabbisogno per la classe di concorso "Lingua italiana per discenti di lingua straniera" (classe di concorso A-23).

requisito prettamente numerico, ma per i quali l'apprendimento della lingua italiana costituisce, allo stesso modo, un requisito necessario per rendere effettivo l'esercizio del diritto allo studio, quale diritto, per altro, di natura fondamentale[38].

In questa prospettiva, la possibilità di disporre dell'assegnazione di un docente dedicato all'insegnamento dell'italiano per alunni stranieri dovrebbe essere prevista - con un adeguamento delle risorse finanziarie destinate a tale misura[39]- non soltanto per quelle classi aventi un numero di alunni stranieri pari o superiore al 20 percento del numero complessivo degli alunni della classe - iscritti per la prima volta al Sistema nazionale di istruzione e non in possesso delle competenze linguistiche di base in lingua italiana -, ma anche per quegli alunni stranieri che, pur già iscritti al Sistema nazionale di istruzione, si trovano in condizioni di particolare *svantaggio linguistico*, soprattutto ai fini di un apprendimento dell' italiano L2 *per lo studio.* Si segnala, infatti, che, se per l'acquisizione di una competenza linguistica verbale e di uso corrente è sufficiente una cosiddetta

[38] Cfr. Corte cost., sent. n. 275 del 2016.

[39] Il decreto legge prevede, invero, al comma primo, che tale assegnazione potrà avvenire nei limiti delle risorse di organico disponibili a livello nazionale. A tale proposito, allora, e nell'ottica di una *estensione* della misura prevista dal decreto-legge, da indirizzare non soltanto a quelle classi aventi una percentuale di alunni stranieri pari o superiore al 20% ma a tutti quegli alunni stranieri che si trovano in condizioni di *svantaggio linguistico*, sarebbe opportuna e utile una rivalutazione delle risorse rese disponibili per tale misura, tenendo in considerazione il rapporto tra i c.d. diritti *finanziariamente condizionati* - in particolare il diritto all'istruzione - e il rispetto del principio di pareggio di bilancio, di cui all'art. 81 Cost. Con riguardo, infatti, al *diritto all'istruzione degli alunni portatori di disabilità*, si sottolinea che la Corte costituzionale ha chiarito nella sent. n. 275 del 2016 che «è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». E, ancora, la Corte costituzionale ha affermato che sebbene il legislatore goda di una certa discrezionalità nell'individuare le misure necessarie a rendere operativo il diritto all'istruzione per gli alunni portatori di disabilità, "detto potere discrezionale non ha carattere assoluto e trova un limite nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati" (sent. n. 80 del 2010, che richiama sentt. n. 251 del 2008 e n. 226 del 2000). In questa prospettiva, allora, nonostante la condizione di alunno portatore di disabilità e la condizione di alunno straniero non italofono siano ben diverse, entrambe, tuttavia, richiedono misure necessarie a garantire il rispetto di un "nucleo incomprimibile" di tutela. Pertanto, nell'ottica di individuare quel "nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati" con riferimento agli alunni stranieri, si rileva che in assenza di una competenza in lingua italiana da parte dell'alunno, - sia come lingua di uso corrente, sia, soprattutto, come lingua per lo studio - il godimento pieno del diritto all'istruzione risulterebbe, di fatto, precluso. La previsione dell'assegnazione di un docente specializzato nell'apprendimento della lingua italiana potrebbe, allora, essere considerata quale misura necessaria a rendere effettivo il diritto all'istruzione per gli alunni stranieri. In dottrina, sul tema della *sostenibilità finanziaria* dei diritti sociali, si veda L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *gruppodipisa.it*, 2012; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 4/2013, 10; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 4/2011, 3-4; in particolare, sul diritto all'istruzione, si veda L. NANNIPIERI, *Il diritto all'istruzione del disabile nelle fonti nazionali tra problemi definitori, giurisprudenza costituzionale e giudici di merito*, in *Rivista AIC*, 3/2012; A. PIROZZOLI, *La discrezionalità del legislatore nel diritto all'istruzione del disabile*, in *Rivista AIC*, 1/2010; S. TROILO, *I "nuovi" diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili*, in *Forum Quad. Cost.*, 2016.

immersione linguistica, l'acquisizione dell'italiano *per lo studio* richiede tempi decisamente più lunghi e interventi mirati.

4.2 La possibilità di stipulare accordi con i Centri provinciali per l'istruzione degli adulti ai fini dell'accertamento obbligatorio delle competenze in ingresso in lingua italiana

Un secondo punto di criticità relativo all'implementazione delle misure previste dall'art. 11 del decreto legge n. 71 del 19 maggio 2024 riguarda la possibilità da parte degli Istituti scolastici di stipulare accordi con i Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (i cosiddetti CPIA) per l'accertamento obbligatorio delle competenze in ingresso in lingua italiana secondo il Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue, nonché ai fini della predisposizione dei Piani didattici personalizzati e finalizzati al pieno inserimento scolastico degli studenti stranieri che si iscrivono, per la prima volta, al Sistema nazionale di istruzione.

Occorre innanzitutto mettere in luce che i CPIA sono un'istituzione scolastica autonoma, articolata in reti territoriali di servizio, di norma su base provinciale, e dotata di un proprio organico e di uno specifico assetto organizzativo e didattico secondo quanto stabilito dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 263 del 29 ottobre 2012[40]. La proposta formativa dei CPIA, definita dall'art. 2 del decreto, è finalizzata al conseguimento di titoli di studio rilasciati al termine di percorsi di formazione per adulti, sia di primo livello (per il conseguimento del titolo di studio conclusivo del primo ciclo di istruzione); sia di secondo livello (per il conseguimento del diploma di istruzione tecnica, professionale e artistica); e di alfabetizzazione e di apprendimento della lingua italiana: in particolare, i percorsi di alfabetizzazione e di apprendimento della lingua italiana sono destinati agli adulti stranieri, nei limiti dell'organico assegnato, e sono finalizzati al conseguimento di un titolo attestante il raggiungimento di un livello di conoscenza della lingua italiana non inferiore al livello A2 del Quadro comune europeo di riferimento per le lingue elaborato dal Consiglio d'Europa. Con riferimento ai corsi di alfabetizzazione e di apprendimento della lingua italiana, i CPIA sono inoltre incaricati della produzione, somministrazione e correzione di specifici test di lingua volti alla verifica dei requisiti linguistici per il rilascio del permesso di soggiorno e per

[40] Regolamento recante norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo didattico dei Centri d'istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

l'organizzazione della cosiddetta sessione di formazione civica e di informazione prevista dall'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato approvato con legge 15 luglio 2009, n. 94 e disciplinato dal *Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato*[41].

In questo quadro, si sottolinea che, in primo luogo, spesso i CPIA non riescono ad accogliere tutte le richieste di iscrizione, avendo un sovraccarico di utenza[42]: pertanto, la possibilità di coinvolgimento dei docenti assegnati ai CPIA anche negli Istituti Scolastici del primo e secondo ciclo d'istruzione sarebbe difficoltosa per questioni legate alla disponibilità di organico presente nei CPIA. Per altro, secondo quanto previsto dal decreto-legge, la possibilità di stabilire accordi con i CPIA deve avvenire nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

In secondo luogo, si evidenzia che Centri provinciali per l'istruzione degli adulti sono specializzati nella progettazione didattica in riferimento a giovani-adulti e adulti: gli strumenti realizzati all'interno dei CPIA si rivelano, pertanto, inadeguati ai profili degli alunni neoarrivati che si inseriscono nel primo o secondo ciclo d'istruzione e i cui percorso di studio presentano caratteristiche e complessità ben diverse da un percorso di formazione per adulti.

5. La valorizzazione del plurilinguismo e l'educazione interculturale nella comunità scolastica: il quadro normativo e costituzionale

Una ulteriore traiettoria di riflessione che le misure sull'integrazione previste dall'art. 11 del decreto-legge n. 71 del 2024 intercettano, riguarda, poi, il più ampio tema dell'apprendimento della lingua italiana accanto alla valorizzazione del plurilinguismo nelle classi dove vi sono alunni che presentano una lingua madre diversa dall'italiano.

[41] D.P.R. 14 settembre 2011, n.179.

[42] Cfr. sull'organizzazione e il funzionamento dei CPIA si veda D. POLIANDRI, G. EPIFANI (a cura di) (2020), *Rapporto "Scoprire i Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti: contesti, ambienti, processi*", INVALSI, Roma, disponibile alla pagina https://www.invalsi.it/value/docs/valueforrav/RAPPORTO_CPIA_VALU.E_feb20.pdf.; M. VEDOVELLI, *L'italiano degli stranieri. Storia, attualità e prospettive*, Carocci, Roma, 2002; I. DEIANA, S. MALAVOLTA, C. MARULO, *La A23 si racconta: una voce per chi insegna nella classe di concorso di lingua italiana per discenti di lingua straniera*, in Italiano LinguaDue, 2/2022.

Questa prospettiva assume un particolare rilievo nel quadro dell'educazione interculturale, già prevista - *de iure*, ma non ancora pienamente *de facto*[43] - dal citato Testo unico sull'immigrazione. L'art. 38 T.U. immigrazione prevede, infatti, non soltanto che i minori stranieri presenti sul territorio siano soggetti all'obbligo scolastico e che ad essi si applichino tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica (come si è visto), ma anche che la stessa comunità scolastica accolga le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza promuovendo iniziative volte alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni.

Pertanto, accanto alla previsione di docenti esterni specializzati nell'insegnamento della lingua italiana, così come disposto dall'art. 11 del decreto legge n. 71/2024, sarebbe altrettanto utile destinare misure (e necessarie risorse) all'implementazione di attività interculturali destinati all'intero gruppo-classe, rafforzando, peraltro, le competenze di gestione della diversità di classi pluriculturali e plurilinguistiche[44] da parte di quei docenti che operano in contesti fortemente pluralizzati. La mancanza di strumenti e di competenze di gestione della diversità potrebbe, invero, condurre ad un impoverimento dell'esperienza educativa scolastica per gli alunni[45].

In questa prospettiva, non si può trascurare di sottolineare che la valorizzazione del plurilinguismo in ottica interculturale (e più in generale di una prospettiva pedagogica che valorizzi il *pluralismo*) costituisce uno degli elementi chiave per lo sviluppo pieno della personalità di ciascun alunno nella comunità scolastica, cui il modello di scuola costituzionalmente inclusivo dovrebbe sempre tendere[46]: esisterebbe, invero, uno stretto legame tra *lingua* e *costruzione dell'identità personale*, in modo particolare, durante l'infanzia. Parlare una lingua significa

[43] Cfr. sul punto G. CAVAGGION, *Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 244.

[44] Cfr. E. COLUSSI (a cura di), *La formazione interculturale dei docenti: professionalità, risorse e sfide globali*, Guida ISMU, 2021 disponibile alla pagina web https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2021/12/La-formazione-interculturale-dei-docenti_-Miur-Rossellini_Colussi.pdf

[45] E' stato osservato come l'eterogeneità culturale venga talvolta percepita nella comunità scolastica come una forma di "devianza dalla norma" e questo approccio si riflette talvolta anche sugli stessi docenti portati a costruire le classi sul principio di "somiglianza" ed "omogeneità". Cfr. A. GRANATA, *Pedagogia delle diversità*, cit. p. 92.

[46] A. POGGI, *La Repubblica e l'istruzione: alla ricerca del sistema nazionale* in *Diritto Costituzionale*, 3/2021, pp. 125-137; G. MATUCCI, *Dall'inclusione all'universalizzazione. Itinerari di sviluppo della Scuola nella Costituzione*, in Id., a cura di, *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, cit., 33-61, dove l'A. sottolinea che i percorsi di formazione scolastica dovrebbero "promuovere la personalità del singolo, come vuole la nostra Costituzione", p. 58.

"portare" ed esprimere la cultura che essa veicola: "Attraverso i primi contatti comunicativi con l'ambiente che lo circonda il bambino non acquisisce soltanto uno strumento di espressione, ma anche le regole e le rappresentazioni condivise, i significati e il suo posto nel mondo"[47].

Come osservato, "le parole del codice materno, della lingua degli affetti strutturano l'identità del bambino […] la lingua materna non è quindi un vestito da togliere e abbandonare per indossarne un altro, ma un involucro protettivo ed essenziale che ci definisce e ci plasma"[48]. Quando, allora, "la lingua materna diviene silenziosa, clandestina, marginale, i bambini immigrati vivono una frattura rispetto alla propria storia precedente, una situazione di perdita e di regressione"[49].

In questa prospettiva, proprio la perdita della lingua materna o la percezione che essa possa divenire una lingua, in qualche modo, di "serie b", da dover "abbandonare" e il cui uso potrebbe essere considerato quale "causa" di "mancata integrazione", potrebbe comportare non solo uno smarrimento profondo nel percorso di costruzione identitaria del bambino e dell'adolescente, ma ostacolare uno sviluppo *pieno* della personalità e dell'identità di ciascun alunno nella comunità scolastica.

In aggiunta, percorsi di educazione interculturale rivolti all'intera classe sono finalizzati a promuovere l'acquisizione, da parte degli alunni, di competenze interculturali volte ad un *riconoscimento* della diversità culturale, ad una sua *conoscenza* più profonda e ad una *socializzazione tra pari* in contesti *culturalmente e linguisticamente plurali*, favorendo, così, un maggiore grado di coesione sia all'interno del gruppo-classe, sia nel più ampio tessuto sociale.

Sarebbe, pertanto, auspicabile, in quest'ottica, superare una visione esclusivamente *depositaria* dell'istruzione e promuovere, invece, una prospettiva pedagogica dialogica[50] dove gli alunni con diversi background culturali, e attraverso la guida di un docente che con competenze adeguate, possano imparare gli uni dagli altri (la domanda dell'altro illumina anche la mia conoscenza);dall'esperienza dell'altro (la condizione diversa dell'altro porta ad avere consapevolezza della propria condizione personale e a capire meglio la complessità della realtà:

[47]Cfr. G. FAVARO, *Bilinguismi al plurale: per scelta, per nascita, per migrazione. repertori e pratiche linguistiche nelle scuole e nei servizi educativi per l'infanzia*, in *Italiano LinguaDue*, n. 1 del 2020. Come osservato da vasta letteratura, in particolare, le lingue che si apprendono prima dei 4/5 anni fanno parte di un patrimonio strutturale e presimbolico.

[48] G. FAVARO, *Radici e sconfinamenti. Autobiografie linguistiche nella migrazione*, in *Italiano Lingua Due*, n. 2/2020

[49] G. FAVARO, *Bilinguismi al plurale: per scelta, per nascita, per migrazione. repertori e pratiche linguistiche nelle scuole e nei servizi educativi per l'infanz*ia, p. 289.

[50] P. FREIRE, *La pedagogia degli oppressi*, Torino, Ega, 1970

negare la possibilità di incontrare la diversità significa anche perdere la possibilità di scoprire sé stessi[51]); a stare con gli altri (per vivere e apprendere insieme sono necessarie regole, turni, rispetto reciproco)[52].

6. Considerazioni conclusive

In conclusione, si sottolinea che, per non ricadere nella retorica del "diverso è bello", spesso abusata dall'educazione interculturale[53], ed investire sull'acquisizione di competenze interculturali specifiche, il pluralismo debba divenire sempre di più un elemento *qualificante* dell'apprendimento[54].

La scuola pubblica, invero, quale luogo non solo di *trasmissione del sapere* ma di *educazione* delle nuove generazioni, è chiamata a favorire l'espressione di una pluralità di orientamenti ideali, culturali, religiosi[55]. È, in effetti, alla scuola statale, la cui presenza è espressione di un dovere da parte dello Stato ancorato all' art. 33 Cost., comma 2[56], che si richiede di attingere ad orizzonti culturali aperti, inclusivi, plurali, capaci di restituire la ricchezza delle istanze presenti all'interno della società[57].

Non solo: come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, statuendo che la scuola è "aperta a tutti" (art. 34 Cost., primo comma), la Costituzione "pone un principio nel quale la basilare garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo "nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità" apprestata

[51] M. BUBER, *L'io e il tu*, Pavia, Bonomi, 1923

[52] A. GRANATA, *Pedagogia delle diversità*, cit., p. 91.

[53] Sul tema, A. GRANATA, *Pedagogia delle diversità*, cit.

[54] Come osserva G. AMATO in *La centralità dell'istruzione*, le disposizioni che i Costituenti adottano, "una volta inserite nel contesto dei principi fondanti della Costituzione che loro stessi scrissero, acquistano significati ai quali essi forse non pensavano. Ma che sono oggi parte viva della nostra Costituzione vivente", p. 101. Cfr. inoltre, P. CALAMANDREI, *Contro il privilegio dell'istruzione*, in *Il Ponte*, II, 1° gennaio 1946, ora pubblicato in P. CALAMANDREI, *Per la scuola*, Palermo, 2008; C. COLAPIETRO, *Una scuola «aperta» a tutti e a ciascuno: la scuola inclusiva ai tempi della crisi in* G. MATUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, Franco Angeli, pp. 11-32.. cit.

[55] G. LANEVE, *L'istruzione come fattore di identità costituzionale*, in Rivista AIC n. 1/2024

[56] Art. 33, comma secondo, Cost.: "La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi".

[57] Sulle concrete difficoltà scolastiche che gli alunni stranieri incontrano rispetto ai coetanei italiani, cfr. D. AZZOLINI, M. CVAJNER, A. SANTERO, *Sui banchi di scuola. I figli degli immigrati*, in C. SARACENO, N. SARTOR, G. SCIORTINO (a cura di), *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 258. Cfr. art. 45 del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, ove si prevede altresì che l'istituzione scolastica si avvalga dell'opera di mediatori culturali qualificati, anche attraverso intese con l'ente locale.

dall'art. 2 Cost. trova espressione in riferimento a quella formazione sociale che è la comunità scolastica. L'art. 2 poi, si raccorda e si integra con l'altra norma, pure fondamentale, di cui all'art. 3, secondo comma, che richiede il superamento delle sperequazioni di situazioni sia economiche che sociali suscettibili di ostacolare il pieno sviluppo delle persone dei cittadini"[58].

Non si può, invero, trascurare che "tra i tutti di cui parla la Costituzione vi sono (…) coloro che nella nostra società sono emarginati e vivono una situazione di povertà, svantaggio, discriminazione, esclusione, segregazione" e per i quali la scuola costituisce "lo strumento principale – e in alcuni casi l'unico, almeno alla loro età – per abbattere quegli ostacoli che, secondo l'art. 3, comma 2, della nostra Costituzione, precludono lo sviluppo della personalità di ciascuno"[59].

Se, allora, con la definizione della scuola *aperta a tutti*, i Costituenti "hanno impresso in Costituzione un principio che ha contribuito alla determinazione di un programma di sviluppo della scuola atto a consentire in modo sempre più pieno quello "sviluppo della persona umana" che proprio nell'istruzione ha la sua massima possibilità di realizzazione"[60], è in questa prospettiva che le misure di inclusione scolastica degli alunni stranieri dovrebbero sempre collocarsi.

In tal modo, tanto attraverso l'apprendimento della lingua, quanto con l'avvio e lo sviluppo di attività di educazione interculturale, la possibilità di una crescita personale di ciascun alunno nella comunità scolastica[61] si inquadrerebbe, così, in un'ottica promozionale e di valorizzazione della persona umana, quale fine ultimo a cui un modello di scuola *costituzionalmente orientato* dovrebbe sempre tendere.

---

[58] Corte cost., sent. 8 giugno 1987, n. 215.

[59] Cfr. G. ARCONZO, *Istruzione, inclusione e integrazione socio-culturale. per una interpretazione dell'istruzione costituzionalmente inclusiva*, cit., p. 526; cfr. anche L. VIOLINI, *Costituzione e inclusione sociale*, cit., dove l'A. osserva come sia proprio ai soggetti deboli che si rivolgono le disposizioni che, come la previsione di una scuola aperta a tutti, sono accomunate dalla «condivisa aspirazione a rendere vivo il disegno inclusivo abbozzato dalla nostra Costituzione», p. 418 ss.

[60] G. ARCONZO, *Istruzione, inclusione e integrazione socio-culturale. per una interpretazione dell'istruzione costituzionalmente inclusiva*, cit.

[61] M. C. NUSSNBAUM, *Coltivare l'umanità. I classici, il multiculturalismo, l'educazione contemporanea*, Roma, Carocci, 2006.