

L'integrazione dei minori stranieri nella scuola

Fondazione «E. Zancan»*

A proposito di integrazione: una premessa¹

In agenda

Le politiche dell'integrazione dei bambini e dei ragazzi stranieri – e dell'integrazione, in generale, dei cittadini immigrati – devono essere tempestivamente messe in agenda dal Governo e dalle istituzioni periferiche, dati:

- la situazione di multiculturalità di fatto dei servizi educativi e scolastici (circa 450 mila alunni stranieri stimati per l'anno scolastico 2005/06: 5 per cento degli alunni a livello nazionale; 10/12 per cento in alcune regioni e città; tasso di incremento annuo nazionale +25 per cento);

* Documento elaborato in seguito al seminario di ricerca «L'integrazione scolastica degli alunni immigrati dopo la riforma scolastica», organizzato dalla Fondazione Zancan a Malosco (Tn) dal 15 al 18 giugno 2005. Al seminario, coordinato da Graziella Favaro, insieme a Pierluigi Brombo, Sergio Dugone, sac. Giovanni Nervo, hanno partecipato: Elio Gilberto Bettinelli, Gianfranco Bonesso, Gianni Busolini, Marina Carta, Gabriella Debetto, Manuela Fumagalli, Maria Grazia Landoni, Lorenzo Luatti, Maria Massignan, Elisabetta Micciarelli, Marisa Milesi, Giovanna Palutan, Chiara Pattaro, Paola Vaccari, Leila Ziglio.

¹ Paragrafo a cura di Graziella Favaro.

- le trasformazioni demografiche della società italiana: i nati di nazionalità straniera rappresentano ormai in alcune città italiane (Milano, per esempio) il 20 per cento del totale dei nati;

- i bisogni e le richieste che vengono in tal senso dagli operatori e dai servizi.

Gli orizzonti

Le politiche di integrazione dei «nuovi» cittadini si devono basare su alcuni principi di base:

- l'uguaglianza delle opportunità rispetto all'inserimento scolastico e la rimozione degli ostacoli che si frappongono all'accesso e all'uso delle strutture educative;

- l'attenzione alle differenze e ai riferimenti linguistici e culturali di ciascuno, pur nella consapevolezza del fatto che le culture (tutte le culture) sono sistemi aperti, permeabili, insaturi, in movimento;

- la ridefinizione e l'esigibilità, da parte dei nuovi soggetti, di diritti allo studio e alla promozione comuni a quelli dei pari autoctoni;

- l'approccio interculturale, attento a promuovere lo scambio tra i singoli e le comunità e le interazioni positive di reciproca «fermentazione».

Le consapevolezze da cui partire

Per progettare e sostenere l'integrazione dei bambini e dei ragazzi stranieri, si devono far proprie alcune consapevolezze di fondo:

- l'idea che i percorsi di inclusione non avvengono per caso, per forza di inerzia, ma devono essere voluti, accompagnati, monitorati;

- la necessità di dover operare scelte e opzioni lungimiranti e non (solo) legate all'emergenza, al qui e ora;

- la considerazione del fenomeno come duraturo, strutturale, complesso, plurale, rispetto a progetti migratori, condizioni di vita, dinamiche di inserimento;

- la consapevolezza del fatto che investire sul futuro dei nuovi cittadini significa investire sul futuro di tutti.

Cambiamenti di scenario

La presenza dei bambini e dei ragazzi dell'immigrazione nelle scuole e nella città è un segno chiaro della multiculturalità di fatto, dei processi di stabilizzazione in atto, e chiede quindi di «cambiare scenario» rispetto alle politiche fin qui adottate. Di passare da categorie di pensiero e di azione, legate alla provvisorietà

e all'esclusione, a quelle che prevedono la «permanenza» dei nuovi cittadini e percorsi di nuova cittadinanza.

Nella tabella 1 sono presentate, in maniera sintetica, le categorie di pensiero e le modalità di lavoro che agiscono nell'uno e nell'altro scenario.

Tab. 1 – Due diversi scenari

<i>La provvisorietà</i>	<i>La nuova cittadinanza</i>
Interventi di emergenza	Azioni lungimiranti
Negazione delle differenze	Visibilità dei «nuovi» cittadini
Rimozione del tema	Consapevolezza dei cambiamenti in atto
Frammentazione delle azioni	Dalle azioni al progetto/sistema
Criterio della casualità	Intenzionalità dell'agire
Atteggiamento di delega	Responsabilità condivisa

Le criticità

Per alcuni politici e decisori pubblici, le politiche di integrazione dei minori stranieri e delle loro famiglie – e le scelte economiche e progettuali che esse comportano – sono considerate come impopolari. E questo per varie ragioni:

- la riduzione delle risorse, in generale, nei servizi per tutti;
- l'eventuale concorrenza, rispetto all'uso dei servizi e all'accesso alle risorse, tra la popolazione straniera e quella autoctona;
- la percezione, da parte della popolazione autoctona, della dequalificazione dei servizi per tutti (della scuola) a seguito della presenza dei minori stranieri;
- la debolezza della rappresentanza politica e sociale dei cittadini stranieri;
- il venir meno di luoghi, spazi e figure di mediazione, formale e informale, in grado di tutelare e rappresentare i diritti dei «nuovi» cittadini.

In alcuni contesti e località, il tema dell'immigrazione è utilizzato, al contrario, per suscitare consenso attorno alle parole gridate dell'esclusione, della discriminazione, diretta o indiretta.

Le pratiche di integrazione

L'osservazione sul campo dei progetti e delle esperienze di integrazione dei minori stranieri disegna un contesto contrassegnato da:

- una forte disomogeneità tra aree e località diverse;
- il rischio di una sorta di «localizzazione» dei diritti dei bambini immigrati, dal momento che sono accolti e riconosciuti in certe località e scuole, e in misura minore o affatto in altre;
- una sufficiente conoscenza rispetto agli aspetti quantitativi, le caratteristiche, le tendenze;
- un'evidenziazione chiara di elementi di criticità (difficoltà di accesso alle scuole, ritardo scolastico, esiti scolastici negativi, problemi di prosecuzione degli studi ecc.);
- una grande varietà di pratiche, progetti, esperienze;
- la mancanza di un sistema di valutazione dell'efficacia delle pratiche fin qui attuate;
- il silenzio dei partner educativi privilegiati (le famiglie immigrate) rispetto al futuro dei loro figli.

Parole chiave

Servono dunque oggi: linee di intervento educativo e scolastico chiare e condivise; un sistema di indicatori per valutare le dinamiche dell'integrazione dei bambini e dei ragazzi; modalità di misurazione dell'efficacia degli interventi; la concertazione e patti educativi tra enti e istituzioni diverse; la formazione e l'accompagnamento degli operatori; la facilitazione della relazione con le famiglie immigrate; politiche linguistiche (italiano seconda lingua e valorizzazione delle lingue d'origine) diffuse, accessibili, di qualità; l'educazione interculturale/alla convivenza civile.

Costruire l'integrazione nella scuola²

Il contesto

Elementi di criticità

Gli elementi principali di criticità, fonte di preoccupazione per il futuro, possono essere sintetizzati come segue:

- il divario tra i tassi di successo/insuccesso scolastico tra allievi stranieri e allievi italiani;

² Documento elaborato dal gruppo di lavoro 1 del seminario, composto da: Gianni Busolini, Marina Carta, Lorenzo Luatti, Maria Massignan, Chiara Pattaro, Elisabetta Ricciarelli, Leila Ziglio.

- l'irregolarità dei percorsi scolastici e il fenomeno diffuso del ritardo scolastico, che diventa più consistente mano a mano che si procede nella scolarizzazione;
- la difficoltà di proseguire gli studi dopo la scuola dell'obbligo, evidenziata da fenomeni di abbandono e dispersione scolastica;
- la forte concentrazione di alunni stranieri nei percorsi brevi meno esigenti (istituti professionali, centri territoriali permanenti e centri di formazione professionale);
- in alcune aree territoriali, la forte diffidenza nei confronti degli immigrati tra la popolazione, che prende piede e si manifesta anche tra gli studenti delle scuole secondarie di primo e secondo grado.

I dati raccolti consentono di parlare di alunni in situazione di «maggiore vulnerabilità» rispetto ad altri. Al parallelismo tra la pluralità e le sfaccettature del fenomeno migratorio a scuola corrisponde la varietà delle risposte offerte dal territorio (scuole, enti locali ecc.). Si segnalano percorsi a «velocità» differenti da scuola a scuola, da territorio a territorio e all'interno del medesimo territorio.

La riforma scolastica

**Legislazione,
autonomia
e mancanza
di un riferimento
nazionale**

Si rileva un prolungato silenzio legislativo, che ha prodotto diversi imbarazzi, arbitrarietà, discrezionalità nell'interpretazione delle norme alla luce della riforma scolastica, tra cui si segnalano: difficoltà nell'accesso dei ragazzi stranieri neo-arrivati alla scuola secondaria di secondo grado e dubbi di legittimità sull'iscrizione senza gli esami di terza media superati in Italia; i giorni di frequenza scolastica, il pagamento delle tasse scolastiche (alla fine di febbraio 2006 il Miur ha emanato le *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*; si veda il sito www.istruzione.it).

Inoltre, l'autonomia ha senz'altro rappresentato una grande opportunità per progettare e intervenire, ma è necessario evitare che possa acuire le distanze tra le diverse realtà: emerge una forte discrezionalità nella tutela dei diritti soggettivi da territorio a territorio. L'autonomia ha comunque favorito in alcuni casi espe-

rienze di eccellenza: rimane ancora la necessità di chiarire i criteri per individuarle e disseminarle sul territorio nazionale.

Il ruolo che viene assegnato alle famiglie dalla legge delega, infine, pone in difficoltà molte famiglie straniere, che non possiedono gli strumenti per la partecipazione che viene loro richiesta.

Alcune questioni concrete

Alcune questioni concrete:

- la riduzione generalizzata dell'orario nella scuola dell'obbligo comprime gli spazi e i momenti della relazione e dell'aggregazione per gli alunni stranieri;
- la drastica diminuzione delle risorse messe a disposizione dal Miur per gli alunni stranieri mette in discussione anche il loro bisogno più urgente (che non è l'unico, né forse il più importante): l'apprendimento dell'italiano seconda lingua (L2), per cui sta venendo meno la figura del facilitatore;
- i fondi a disposizione vengono dal contratto collettivo nazionale del personale della scuola, che prevede delle risorse economiche per le scuole collocate in aree «a forte processo migratorio», che possono essere usate solo per retribuire le ore aggiuntive degli insegnanti a favore degli alunni stranieri; altri fondi vengono dalla legge n. 285 (quelli della legge Turco sono scaduti nel dicembre 2004), ma non sono gestiti direttamente dalle scuole bensì dagli enti locali;
- si avverte le necessità di un raccordo tra la nuova normativa e le leggi già esistenti, di cui forniamo qualche esempio.

1. *Il diritto-dovere all'istruzione che viene esteso ai 18 anni si configura come obbligo oppure no?* La scuola secondaria di secondo grado diventa quindi obbligatoria? In tal caso, questo diventerebbe uno strumento per la lotta alla dispersione scolastica per gli alunni italiani e stranieri, ma come si potrebbe declinare per il secondo ciclo la norma che prevede l'iscrizione alla classe corrispondente all'età anagrafica, pensata per la scuola dell'obbligo?

2. *Il problema dell'equipollenza dei titoli:* al secondo ciclo d'istruzione si può accedere solo se si è in possesso della licenza media. Cosa accade agli adolescenti stra-

nieri che emigrano da un Paese dove non esiste la scuola media ma sono in possesso di un titolo equivalente?

3. *La promozione è possibile solo se l'alunno frequenta almeno i tre quarti dell'orario annuale: cosa accade ai minori migranti che arrivano ad anno scolastico iniziato e, in particolare, da gennaio in poi?*

I punti qualificanti della legge delega

I punti qualificanti della legge delega:

- l'attenzione alla diversità e all'identità di ciascuno e la personalizzazione dell'offerta formativa, peraltro già previste dal d.P.R. n. 275/99;
- il *portfolio*, che, come strumento di valutazione che documenta la storia e il percorso dell'allievo, può porre in evidenza le competenze acquisite nel percorso scolastico pregresso, nel Paese d'origine o altrove, facilitando la transizione da un sistema scolastico a un altro e segnalando conoscenze e abilità aggiuntive;
- l'educazione alla convivenza civile, presentata nelle *Indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati* come sintesi di alcune educazioni e come «da finalità generale dell'azione scolastica»; anche se riduttiva rispetto alle educazioni già presenti nelle attività didattiche e piuttosto limitata nella declinazione dei contenuti e delle abilità in confronto all'educazione interculturale, tuttavia è uno spazio importante che può essere utilizzato e che legittima una serie di attività a carattere interculturale.

Questioni aperte e nodi critici

Pur partendo dalla varietà dei territori, possiamo indicare i seguenti punti di forza e debolezza.

Dispositivi di accoglienza

- Emerge una significativa diffusione di progetti di accoglienza condivisi soprattutto nelle scuole primarie e secondarie di primo grado;
- per le scuole secondarie di secondo grado si rileva una certa difficoltà nell'orientamento all'accoglienza, che viene riconosciuta come pratica corrente per i gradi di scolarità inferiori; anche le superiori di secondo grado dovrebbero dotarsi di dispositivi condivisi, quali la commissione interculturale, l'insegnante referente, il protocollo di accoglienza ecc.

Risorse

- Viene rilevata una mancanza totale di risorse finanziarie per l'integrazione scolastica da parte del Miur; le uniche risorse per le aree a rischio e a forte processo migratorio, previste dal contratto collettivo nazionale del comparto scuola 2002/05, art. 9, non possono essere impiegate per esperti esterni o materiali;
- mancanza di posti aggiuntivi dedicati e taglio di tali posti di lavoro;
- talvolta c'è una certa frammentazione delle risorse sul territorio, che non consente un intervento adeguato ed efficace, poiché manca il coordinamento tra la progettazione della scuola e quella dei vari soggetti del territorio;
- emerge uno sfasamento dei tempi nell'attribuzione delle risorse rispetto al bisogno, con la conseguente difficoltà di progettare interventi di medio-lungo periodo;
- le risorse dovrebbero essere attribuite considerando non solo il criterio quantitativo, ma anche quello qualitativo, basato sugli indicatori che tratteggiano l'alunno in situazione di maggior rischio.

Italiano L2

- Si ribadisce come la conoscenza dell'italiano da parte degli alunni stranieri sia una condizione *sine qua non* per la loro integrazione scolastica e sociale; pertanto, si sottolinea l'importanza di laboratori specifici in ogni ordine e grado della scuola, con moduli di insegnamento linguistico e sostegno allo studio; per la scuola secondaria di primo e secondo grado sono da prevedersi moduli finalizzati all'acquisizione della lingua dello studio.

Nodi critici

- Difficoltà di accesso: si stanno diffondendo fenomeni di descolarizzazione nei confronti di ragazzi stranieri che arrivano a metà o a fine anno scolastico (sono rifiutati dalle scuole – contravvenendo alle disposizioni di legge – e sono abbandonati a se stessi e alla loro famiglia); alcune realtà territoriali segnalano parecchi casi di questo tipo di violazione di diritto;
- classi di accoglienza: in alcuni contesti si sono diffuse come prassi transitorie e al momento costituiscono la richiesta delle scuole, poste in difficoltà dall'arrivo di alunni in età pre-adolescenziale o adolescenziale e dalla

Evitare le classi stabilmente separate e le concentrazioni di alunni immigrati in alcune classi

manca di risorse adeguate; se si intende, per «classe di accoglienza», una classe stabilmente separata, anche solo «temporaneamente» (ma chi ne decide la durata?), sembra un rischio da non correre, data anche la recente valutazione negativa da parte della Francia delle «classi di transizione», utilizzate per anni: queste classi non risultano efficaci, in termini di acquisizione della lingua e dell'apprendimento scolastico.

In situazioni di alunni neo-arrivati si possono prevedere moduli intensivi di breve durata (settimane, non mesi) di italiano L2, da svolgersi preferibilmente a scuola, con modalità definite in base al bisogno e in alcuni momenti specifici dell'anno scolastico: a settembre, tra il primo e il secondo quadrimestre, a fine anno (maggio-giugno), o durante l'estate.

Esistono situazioni in cui, pur non chiamandole «classi di accoglienza» si diffondono pratiche che vi assomigliano molto: per esempio, collocare tutti gli stranieri in un unico plesso della scuola o in alcune classi; potremo definirlo «fenomeno di polarizzazione».

Una presenza superiore al 20 per cento di alunni stranieri in una scuola o in alcune classi costituisce, secondo i dati Miur, uno degli elementi che ne peggiorano il risultato scolastico. Si registra l'esistenza, in alcune città, di sezioni con percentuali di stranieri neo-arrivati che vanno dal 50 al 100 per cento. Queste classi consentono di non sovraffollare di stranieri le altre classi dell'istituto, ma hanno tassi di bocciatura molto superiori alla norma, e rispondono ai bisogni degli allievi e degli insegnanti italiani sacrificando quelli degli stranieri. Anche queste, di fatto, sono «classi di accoglienza».

Orientamento

- Il servizio di «orientamento» non sembra sempre in grado di raccogliere le informazioni necessarie e di valutare le competenze pregresse per poter indirizzare in modo efficace gli alunni stranieri all'istruzione superiore più confacente ai loro bisogni e alle loro capacità (a oggi, il servizio di orientamento appare poco efficace anche per i ragazzi italiani);

Rapporto scuola-famiglia	<ul style="list-style-type: none"> - è diffusa la pratica di indirizzare gli alunni stranieri prevalentemente verso gli istituti tecnici, professionali e i centri di formazione professionale (Cfp); - emerge dalle esperienze come l'opportunità e la necessità di percorsi di ri-orientamento siano più frequenti per i ragazzi stranieri; per far fronte a queste situazioni, che mettono in difficoltà la famiglia straniera, che ha meno risorse di quella autoctona, gli istituti superiori dovrebbero elaborare dei progetti <i>ad hoc</i>. - La rappresentanza degli stranieri a scuola è debolissima o inesistente; pertanto, vanno favoriti e sostenuti tutti i progetti finalizzati all'elaborazione di materiale, dispositivi e strumenti che permettano l'informazione, la comunicazione e lo scambio scuola-famiglia.
Il ruolo dell'insegnante e rappresentazione dell'immigrazione	<ul style="list-style-type: none"> - È necessario riflettere, all'interno di ogni contesto, su quale tipo di rappresentazione la scuola e l'insegnante si siano fatti dell'immigrazione e, più concretamente, degli alunni immigrati e delle loro famiglie, e su quali siano la <i>mission</i> e i compiti professionali dell'insegnante nella scuola pluriculturale.
Il collegamento con il territorio	<ul style="list-style-type: none"> - Nel rapporto con gli enti, la scuola non può limitarsi ad avanzare delle richieste, ma, affermando la propria responsabilità e il proprio ruolo cardine nel sistema dell'istruzione, deve saper sviluppare al suo interno delle competenze rispetto alla progettazione; - in presenza di studenti stranieri diviene sempre più evidente la necessità di un Patto educativo territoriale, che segnali i bisogni ed elabori eventuali ipotesi di risposte, all'interno di una co-progettazione con il territorio; questa strategia è ugualmente necessaria anche in presenza di piccoli numeri di alunni stranieri, che rischiano talvolta, proprio per la loro esiguità, di diventare invisibili.

La raccolta e la diffusione delle buone pratiche

Si è diffusa la prassi di raccogliere, da parte di centri interculturali, istituzionali e centri di ricerca, i progetti di educazione interculturale, ma esistono alcune questioni da considerare a questo riguardo:

La necessità di indirizzi per valutare, coordinare e diffondere

- per raccogliere delle buone pratiche sembra necessario possedere degli indicatori precisi, elaborati da un soggetto riconosciuto e concordati con gli altri soggetti interessati, che le qualifichino come tali;
- nel valutare l'efficacia delle pratiche non si può prescindere dal contesto di realizzazione, poiché le variabili che incidono sul successo sono di varia natura, tra cui quelle organizzative (l'organizzazione didattica, per esempio);
- non sempre i progetti didattici sono facilmente trasferibili da una realtà scolastica ad altre senza adattamenti sostanziali che spesso ne snaturano la proposta originale;
- ogni progetto esprime il percorso e le caratteristiche dell'istituzione scolastica e del corpo insegnante che l'ha espresso: da questo punto di vista la diffusione delle buone pratiche ha senso solo come capacità di suggerire idee e stimoli;
- gli indicatori in base ai quali misurare l'efficacia delle pratiche dovrebbero essere molto concreti (riduzione del tasso di insuccessi scolastici, riduzione del ritardo scolastico ecc.); questi indicatori potrebbero essere assunti dagli enti locali per decidere della distribuzione dei fondi alle scuole, visto che oggi la maggior parte dei progetti è finanziata dall'ente locale;
- la documentazione delle pratiche risulta un aspetto spesso carente e trascurato, ma è invece fondamentale per poter procedere a una valutazione delle stesse. Anche in questo caso sembrerebbero opportune delle indicazioni condivise in merito alla documentazione.

Idee per una scuola accogliente e interculturale

Quali requisiti dovrebbero possedere un sistema scolastico e una scuola che possano definirsi «interculturali» e «accoglienti»? Di quali dispositivi/risorse di tipo organizzativo, didattico, progettuale/programmatico ecc. dovrebbero dotarsi?

- Dispositivi e pratiche di accoglienza non possono essere individuati come «strumenti», a prescindere dal contesto e dalle scelte educative di fondo alle quali i-

spirarsi. Pari opportunità, successo formativo, diritto allo studio, approccio interculturale sono obiettivi da perseguire per ogni alunno.

- Una scuola accogliente e interculturale richiede grande flessibilità: una rivisitazione del modello organizzativo nel quale rivedere ruoli, tempi e obiettivi, definendo e precisando strumenti e risorse professionali ed economiche. Il Protocollo di accoglienza, la Commissione intercultura, il referente di istituto rappresentano i primi strumenti necessari e imprescindibili per la chiara definizione dei ruoli e delle competenze.

- È indispensabile la condivisione da parte di tutti i docenti del progetto di accoglienza e interculturale complessivo.

- Altrettanto necessari sono la formazione e l'aggiornamento dei docenti, dei dirigenti scolastici e del personale non docente. Sarebbe anche auspicabile una supervisione della programmazione (seguire gli insegnanti *in itinere* e nel tempo) sui temi dell'accoglienza e interculturali.

- La progettazione e la programmazione richiedono, per essere efficaci, una condivisione che vada dall'insegnante al consiglio di classe, dal consiglio di classe agli organi collegiali, alle reti di scuole, fino al rapporto con il territorio (enti locali, mondo associativo ecc.).

- La progettazione integrata con il territorio e la progettazione a lungo termine con disponibilità di risorse continuative sono due obiettivi prioritari. È necessario uscire dall'emergenza/urgenza e dalla logica delle «soluzioni tampone», per entrare in un'ottica di lungo periodo.

- Il riconoscimento del carico professionale dei docenti, non solo sul versante «stranieri», è importante per il buon funzionamento dell'istituzione scolastica.

- Rilanciare l'educazione interculturale attraverso una forte progettazione che non sia sporadica e folcloristica e rivisitare i curricoli in chiave interculturale e in senso non eurocentrico costituiscono delle priorità didattiche per una scuola multiculturale.

- Il rapporto tra la scuola e la famiglia immigrata è una delle chiavi del successo formativo. È necessario il coinvolgimento delle famiglie nella vita della scuola at-

traverso: l'elaborazione di strumenti e materiali informativi in lingua per comunicare con le famiglie e illustrare le regole esplicite della scuola; l'accortezza e la capacità, da parte della scuola, di spiegare con chiarezza le proprie «regole implicite» per evitare possibili «incidenti interculturali».

Costruire l'integrazione tra scuola ed ente locale³

La normativa di riferimento

L'integrazione scolastica va inquadrata in un percorso complessivo di costruzione della cittadinanza e non intesa esclusivamente come risposta a situazioni di emergenza e di disagio; è un percorso che richiede una consapevole progettualità volta a garantire pari opportunità ai singoli e a contrastare le difformità esistenti tra le diverse realtà. Per queste ragioni l'integrazione scolastica richiede un coinvolgimento del territorio e in particolare degli enti locali.

Progettualità reali nelle mani dei Comuni

Il quadro normativo di riferimento, a partire dalla legge n. 142/90, delinea una soggettività specifica e un diritto-dovere dell'ente locale a intervenire nei processi di qualità della vita della popolazione dei territori di competenza. Tale legge, infatti, dando vita agli statuti dei Comuni, pone le premesse per una progettualità comunale che sappia intersecare gli scenari della complessità e orientarne i cambiamenti, promuovendo azioni di cittadinanza attiva. Non vi è dubbio che l'immigrazione, e in particolare l'integrazione dei minori stranieri, potrebbe trovare qui le radici della connessione delle politiche che la riguardano con gli enti locali. Con la legge n. 59/97 (cosiddetta «Bassanini») e con il d.lgs n. 112/98, nonché con le leggi regionali di attuazione di quest'ultimo, si promuove un ordinamento articolato delle competenze anche in materia di cultu-

³ Documento del gruppo di lavoro 2 del seminario, composto da: Elio Gilberto Bettinelli, Gabriella Debetto, Sergio Dugone, Maria Grazia Landoni, Paola Vaccai.

ra, di istruzione e formazione professionale, e di assistenza sociale, che organizza il lavoro degli enti locali secondo canoni innovativi rispetto al d.P.R. n. 616/77. Con la legge n. 328/00 (legge quadro dei servizi sociali) il legislatore pone le premesse per un cambiamento radicale che vede il soggetto ente locale protagonista delle politiche di *welfare* in un contesto di sussidiarietà verticale («non faccia lo Stato ciò che può fare l'ente locale») e di sussidiarietà orizzontale («non facciano le istituzioni ciò che può fare la società civile organizzata») (Maastricht, 1992). Va evidenziato che lo Stato italiano e le Regioni, a partire dal 1990, hanno dato corpo al terzo settore – «economia civile» – con la legge n. 266/91 (volontariato), con la legge n. 381/91 (cooperazione sociale), con il d.lgs n. 460/97 (*non profit*), e infine con la legge n. 383/98 (associazioni di promozione sociale). Questo corpo di norme, unito alla riforma del titolo V della Costituzione, affida alle Regioni un nuovo protagonismo a legislazione concorrente con lo Stato in materia di servizi alla persona, comporta un potenziale ruolo di coordinamento e di programmazione in capo alle Province, pone le progettualità reali in mano ai Comuni e ai loro consorzi, associazioni, conferenze e unioni.

In molti casi le conferenze dei sindaci per territori omogenei, in connessione o meno con le aziende sanitarie locali, elaborano, predispongono e attuano i piani di zona dei servizi, che costituirebbero intenzionalmente dei «piani regolatori territoriali» dei servizi alle persone con particolare riferimento alle criticità e alle situazioni di marginalità sociale. La legge n. 81/93, realizzando l'elezione diretta dei sindaci, attribuisce loro un ruolo di orientamento della comunità locale a farsi responsabilmente carico dei processi di cambiamento che la riguardano, assumendo le relative iniziative e i progetti. La partecipazione ai piani di zona non esaurisce tuttavia gli interventi possibili, in quanto i singoli Comuni possono sviluppare azioni oltre a quelle delegate nell'ambito degli accordi propri dei piani di zona. Piani di zona e progettualità dei singoli Comuni sono realizzate mediante azioni che possono prevedere co-

Una robusta base di riferimento per la promozione dell'inclusione sociale

me strumenti accordi di programma, convenzioni, protocolli di intesa, patti territoriali.

La normativa specifica relativa alla scolarità degli alunni stranieri (art. 38 del Testo Unico sull'immigrazione, art. 45 del d.P.R. n. 394 del 1999) richiama alcune specifiche competenze degli enti locali, che devono garantire l'effettiva realizzazione del diritto-dovere allo studio dei minori stranieri indipendentemente dalla loro posizione giuridica. Individua altresì ambiti di intervento, in accordo con le istituzioni scolastiche, volti a facilitare il rapporto scuola-famiglia-territorio.

Nel complesso la legislazione citata, generale e specifica, offre alle scuole e agli enti locali una base robusta di riferimento per la promozione di processi di inclusione sociale in un contesto diffuso di una cultura dell'accoglienza e di presa in carico delle trasformazioni in atto.

I punti di criticità

Nel passaggio dal quadro normativo alla realtà delle diverse situazioni territoriali, emergono alcuni punti di criticità. Si evidenziano comportamenti e culture locali disomogenee, che non garantiscono l'offerta di livelli essenziali ai soggetti, penalizzando così i settori di popolazione più vulnerabile.

- Esiste una diversa disponibilità delle risorse (economiche e umane), anche all'interno di realtà omogenee, così come esiste una differente capacità di accedere a quelle disponibili o comunque attivabili mediante l'utilizzo di adeguati strumenti progettuali; ciò sia da parte delle istituzioni scolastiche che degli enti locali.

- La diversa provenienza delle risorse disponibili o attivabili si iscrive talvolta in un approccio non sinergico, che si traduce in diradamenti o, al contrario, addensamenti delle risorse non direttamente collegate ai bisogni esistenti.

- L'autonomia della scuola, ben intesa come qualificazione del servizio pubblico offerto, può favorire la capacità di progettualità integrativa, ma in qualche caso può addirittura, se proprio non facilitare, certamente

non contrastare processi di esclusione. D'altra parte, un approccio ancora «burocratico» delle scuole, dove è scarsa la cultura dell'autonomia, si accompagna sovente con la ricerca di agenzie ed enti esterni cui delegare compiti propri dell'istituzione scolastica.

- L'esistenza di una ricca e ampia pluralità di progetti realizzati è caratterizzata, inoltre, da una mancata definizione di esiti attesi, rilevabili e valutabili, per quanto dinamici e flessibili.

- Una progettualità temporale significativa e l'erogazione di servizi adeguati, necessarie per favorire processi come quelli integrativi di lunga durata, è sovente inficiata e resa debole dalla discontinuità, dal ritardo e dalla sovrapposizione nell'erogazione delle risorse previste dalle diverse normative; a questo si può aggiungere talora un uso strumentale o deviato delle risorse «dedicate».

Le proposte

Si riscontra, comunque, una ricchezza e varietà di esperienze realizzate fra enti locali (singoli o associati) e scuole (o reti di scuole), dal cui esame emergono alcune indicazioni operative e proposte:

- monitorare e far conoscere le esperienze legate a «patti degli enti locali con la scuola», che evidenziano la realizzazione di progetti, protocolli operativi, azioni coerenti, coinvolgimento dei diversi soggetti presenti nel territorio, verifiche;

- rilevare esperienze che vedono la realizzazione di moduli virtuosi, singole progettualità, iniziative, protocolli di azione integrata tra enti locali e scuola, processi di presa in carico e orientamento, che, ponendo in discussione la reciproca autoreferenzialità di enti locali e scuola, mettono in campo risorse umane e materiali e individuano l'integrazione dei minori immigrati quale obiettivo di qualità del processo di inclusione sociale;

- proporre – come elemento base del lavoro condiviso tra enti locali e scuola e come piattaforma diffusa di lavoro comune nel territorio nazionale – lo strumento del «patto educativo per l'integrazione», che preveda sia un percorso di consapevolezza dei problemi e degli

**Proporre patti
educativi per
l'integrazione**

scenari da parte degli attori del patto, sia l'attivazione di tutte le risorse disponibili e finalizzabili all'obiettivo della qualità dell'integrazione e dell'inclusione nella scuola quale elemento del più ampio processo di consolidamento dei diritti di cittadinanza e di ruolo sociale del minore immigrato considerato come cittadino in potenza;

- il patto comprende un sistematico monitoraggio dell'accesso alla scuola inteso sia come flussi e mobilità scolastica (spostamenti della popolazione scolastica nel territorio, fenomeni di polarizzazione ecc.), sia come accesso alla scuola dei singoli minori stranieri;

- affinché il patto sia operativo in modo dinamico ed efficace, occorre dotarsi di coordinamenti territoriali permanenti di referenti delle singole istituzioni scolastiche, degli enti locali (o dell'ente locale) ed eventualmente di rappresentanti di agenzie del territorio (associazioni, terzo settore ecc.) coinvolte nel patto; il necessario coinvolgimento dei dirigenti scolastici potrebbe essere garantito mediante conferenze di servizio;

- l'implementazione dei termini contenuti nel patto prevede la costituzione di coordinamenti territoriali di referenti delle singole istituzioni scolastiche e degli enti locali (o dell'ente locale), oltre che il coinvolgimento dei dirigenti scolastici.

Parole chiave

Le parole chiave: coprogettazione, sussidiarietà, promozione e diffusione di una cultura dell'accoglienza e dell'integrazione costituita da dispositivi riconoscibili e verificabili, monitoraggio.

Costruire l'integrazione nei servizi e nelle comunità locali⁴

Alcuni principi

- Diritto al benessere psico-fisico sociale: riconoscimento dei percorsi biografici e delle esperienze nei Pa-

⁴ Documento del gruppo di lavoro 3 del seminario, composto da: Gianfranco Bonesso, Pierluigi Brombo, Manuela Fumagalli, Marisa Milesi, Giovanna Palutan.

**Riconoscere
la scuola
come luogo
di appartenenza
sociale**

esi di origine; ricostruzione dell'integrità della persona, dei legami familiari, delle relazioni sociali e riconoscimento dei tempi necessari per realizzarla; attenzione alla persona (priorità all'ascolto e strategie di *empowerment*).

- Libertà nelle scelte di vita, nei percorsi di migrazione e nelle modalità di integrazione, all'interno e nel rispetto del quadro normativo e delle legislazioni relative ai diritti umani, ai diritti dei minori in ambito sociale, scolastico, sanitario.

- Partecipazione attiva, libera e paritaria dei singoli, delle famiglie, dei gruppi (con vari gradi di formalizzazione).

- Pari opportunità sia nella dimensione normativa (diritti civili, regolari-irregolari, superamento della localizzazione dei diritti), sia nell'accesso ai servizi.

- Costruzione della convivenza: scambio e condivisione di regole comuni nella vita quotidiana (interazione e negoziazione); riconoscimento sia degli elementi positivi che introduce la migrazione (culturali, economici, sociali), sia della fatica di tutti i soggetti coinvolti; lavoro sulle rappresentazioni reciproche.

- Riconoscimento della scuola come luogo di appartenenza sociale e costruzione dell'identità: le famiglie come risorsa nella e per la scuola, la scuola come spazio di «incontro» e risorsa per le famiglie; la scolarizzazione come opportunità di miglioramento.

Le criticità

- Normativa: precarizzazione delle persone, dei progetti e delle risorse (norme che non favoriscono la stabilizzazione dei minori e delle loro famiglie); localizzazione dei diritti in assenza di un quadro normativo chiaro e coerente; tutela insufficiente di alcune fasce deboli (minori irregolari, neo-arrivati, disabili, minori non accompagnati, minori con un solo genitore).

- Servizi: la frammentazione nelle offerte implica la non considerazione della persona nella globalità dei suoi bisogni e ruoli; una minore efficacia dell'intervento e una dispersione delle risorse; una mancata condivisione dei saperi sulle problematiche e le opportunità.

- Risorse: scarsità e instabilità delle risorse messe a disposizione (spesso solo progetti temporanei); mancanza di elaborazione di indicatori e di valutazione dei risultati; mancanza di risorse come alibi per non attivare azioni o mettere in campo competenze professionali esistenti; spreco in azioni e interventi non finalizzati.
- Scarsa attenzione di servizi e società civile a gruppi specifici (per esempio, neo-arrivati, vittime della tratta, irregolari, adolescenti con provvedimenti penali, adolescenti soli, disabili), a momenti di vulnerabilità (l'arrivo/impatto, il fallimento del progetto migratorio, il ricongiungimento familiare, la ricostruzione di reti amicali), ai tempi dei soggetti.
- Mancanza di partecipazione: inadeguatezza delle informazioni che consentano il protagonismo delle famiglie e dei singoli nella scuola e nella società civile; esclusione dai diritti civili (cittadinanza e voto); i diritti dei gruppi non possono costituire un ostacolo ai diritti del singolo, né viceversa; l'associazionismo, quindi, non può essere l'unica opportunità di partecipazione, ma può costituire una risorsa per attivare una partecipazione allargata della comunità territoriale.

Aspetti della normativa che influenzano l'integrazione complessivamente e quella scolastica in particolare

- Ingressi: allargamento e semplificazione dei canali legali esistenti nazionali e comunitari; diminuzione delle situazioni di precarietà e irregolarità, con positive ricadute in termini legali, ma anche di integrazione;
- diritto di soggiorno stabile (Direttiva Unione europea residenti di lungo periodo);
- riconoscimento diplomi e professioni: immagine positiva per sé e per la società di accoglienza, nonché fattore di integrazione;
- ricongiungimento familiare: ricostruzione familiare come primo elemento di integrazione e diritto del minore all'unità familiare;
- diritti civili in particolare, diritto di voto e di cittadinanza: senso di appartenenza («è la mia città», «è il mio Paese»);

Ricostruzione familiare come primo elemento di integrazione e diritto del minore all'unità familiare

- facilitazione nell'ottenimento della cittadinanza.
- diritto minorile: quadro abbastanza favorevole, ma di difficile applicazione;
- reali pari opportunità e reale diritto allo studio, con misure di sostegno.

Le proposte

- | | |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Normativa | - Diffondere nella società civile la conoscenza della normativa che definisce e limita i diritti di cittadinanza di famiglie e ragazzi immigrati: questo può chiarire le condizioni di contesto, di disparità, e stimolare responsabilizzazione, dibattito e proposte. Garantire da parte degli enti locali, della scuola e delle associazioni che le condizioni per l'obbligo scolastico e formativo siano assicurate alla pari a tutti i ragazzi (italiani e stranieri, regolari e irregolari), con eventuale ricorso al difensore civico e al tutore dei minori come garante dell'effettiva applicazione del diritto. |
| Lavoro di rete | - Chiarire, rendere noti, diffondere nel territorio i ruoli, le competenze, le responsabilità e le offerte per l'integrazione. Esempi: patti per la scuola, protocolli di lavoro, <i>vademecum</i> , documenti multilingue. Costruire luoghi di confronto e progettazione partecipata. Promuovere/impegnarsi nella formazione, l'accompagnamento e il sostegno per un lavoro di rete (di operatori, privato sociale e scuole) effettivo e non solo formale. |
| Pari opportunità | - Predisporre dispositivi e strumenti di pari opportunità nei servizi per tutti, temporanei, specifici e mirati ai bisogni, evitando la creazione di servizi separati. Esempi: materiali multilingue, mediazione e informazioni su regole della scuola, organizzazione dei servizi, opportunità ricreative anche esterne; individuare i soggetti responsabili della verifica e del monitoraggio dei risultati delle azioni e degli interventi relativi alle pari opportunità. Esempio: disparità tra italiani e stranieri in merito a ritardo, successo, dispersione scolastica; scelte delle scuole superiori; qualità delle relazioni interne ed esterne alla scuola; pari opportunità di genere. |
| Partecipazione | - Condividere i progetti con tutti i soggetti interessati (condivisione e attivazione, informazione e libertà di |

**Mediazione
dei conflitti**

scelta); stimolare e accompagnare singoli e famiglie nella partecipazione sui temi di vita comune (la scuola come bene di tutti e luogo comune di crescita dei figli). Esempio: costruire momenti di incontro tra genitori e ideare progetti a partire da elementi condivisi; favorire nel territorio l'incontro sui temi dell'educazione fra cittadini, gruppi, associazioni nelle forme aperte di *forum* che permettano il confronto tra società civile e istituzioni.

- Riconoscere le situazioni di rischio di discriminazione, di conflitto e/o di intolleranza (situazioni di crisi derivanti da elevata presenza di alunni stranieri; luoghi della città con problemi di convivenza); gestire i conflitti nelle forme più adeguate utilizzando la «comunità locale» come risorsa.