

(N. 356)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **MANCINO, SAPORITO, ACCILI, MEZZAPESA, BERNASSOLA, CODAZZI, JERVOLINO RUSSO, PINTO Michele, DI LEMBO, FIMOGNARI, CONDORELLI, BOMBARDIERI, SCARDACCIONE, MIROGLIO, PAGANI Antonino, VENTURI, DELLA PORTA, CAROLLO, DAMAGIO e PAVAN**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 NOVEMBRE 1983

Norme sulla scolarità dei figli degli emigrati

ONOREVOLI SENATORI. — Nella scorsa legislatura, e precisamente nel dicembre 1980, insieme con un gruppo di senatori democristiani presentammo un disegno di legge dal titolo: « Disciplina delle attività scolastiche all'estero ».

La proposta di iniziativa parlamentare rispondeva alla pressante esigenza espressa dalle nostre comunità all'estero di vedere riconsiderata in maniera nuova ed organica la scolarità dei loro figli, al momento regolata dal regio decreto 12 febbraio 1940, n. 740, e dalla legge 3 marzo 1971, n. 153.

Si trattava nel primo caso del testo unico di norme concernenti situazioni anacronistiche e storicamente e definitivamente superate; nel secondo caso di un provvedimento legislativo di « assistenza scolastica » che già nel 1980, dopo nove anni di applicazione, aveva dato sufficienti prove di assoluta inidoneità a fronte dei gravi pro-

blemi della scolarità dei figli dei lavoratori emigrati.

Tra l'altro la legge n. 153 del 1971 non faceva alcun conto degli studi, delle ricerche e delle proposte che nel settore pedagogico ed in quello sociologico erano già stati prodotti in campo nazionale ed internazionale sulle condizioni scolastiche di bambini e di ragazzi emigrati; condizioni che si erano rivelate in molte circostanze assolutamente drammatiche. Si era, infatti, già evidenziata la situazione della seconda e della terza generazione di emigrati che, non avendo realizzato negli anni della scolarità un buon grado di integrazione sociale, di preparazione professionale e di possesso della lingua locale, si trovavano nella impossibilità di inserirsi nel mondo produttivo.

Questo fatto ormai acclarato, ed anche tutta la materia riguardante la scolarità, chiedevano attenzione e comprensione al

Parlamento ed al Governo per il più delicato dei problemi migratori, da valutare in una politica scolastica per l'estero, mai fino allora presa in considerazione.

Da questa esigenza trasse origine il disegno di legge: « Disciplina delle attività scolastiche all'estero » (atto Senato n. 1234) che nella passata legislatura non giunse alla discussione, anche perchè sull'argomento avrebbe dovuto portare il peso della sua responsabile competenza il Ministero degli affari esteri - Direzione generale per l'emigrazione e affari sociali.

In questi ultimi tre anni d'inutile attesa la situazione si è ulteriormente aggravata per l'incidenza generale della crisi economica e la conseguente insicurezza ed instabilità delle comunità italiane in taluni Paesi, che ha generato il fenomeno dei rientri e del difficile reinserimento dei bambini nelle scuole italiane.

La DIGEAS invece, e con molto ritardo, non è intervenuta con una sua propria iniziativa da confrontare in Senato con il disegno di legge n. 1234, ma ha operato una scelta: riformare la legge n. 153 del 1971 in quelle parti che nell'applicazione si erano dimostrate carenti ed inadeguate, mantenendone in vita la finalità principale, cioè la gestione di corsi di lingua italiana per coloro che, essendo scolari delle scuole straniere locali, finiscono, come largamente avviene, col perdere totalmente la conoscenza e l'uso della lingua di origine.

Il problema della scolarità dei figli degli emigrati ha profonde implicazioni pedagogiche, psicologiche ed esistenziali e tra esse senza dubbio c'è la privazione della lingua e della cultura di origine e di conseguenza l'alterazione della identità personale.

Ma nel corso degli anni intercorsi dal 1971 al 1980 l'esperienza della legge n. 153 del 1971 si era dimostrata insoddisfacente anche per l'insegnamento dell'italiano, per un complesso di motivi, per cui la sua abrogazione a seguito di nuova normativa era ormai attesa e desiderata. La Direzione generale per l'emigrazione, invece, ha deciso per una riforma della legge n. 153 del 1971, e a tal fine si è rivolta ad uno studioso e ad un esperto di grande rilevanza, il professore senatore Valitutti, il quale ha elaborato un

documento che è stato diramato dalla Direzione generale per l'emigrazione e affari sociali agli enti, alle associazioni, ai sindacati, al fine di raccogliere in merito valutazioni e proposte.

Nella lunga attesa presso il Senato il disegno di legge n. 1234 continuava tuttavia a stimolare l'attenzione delle associazioni degli emigrati, delle forze sociali e, soprattutto, delle famiglie degli emigrati.

Sono stati tenuti all'estero, alla presenza degli emigrati, riunioni, convegni, seminari, con interessanti risultati.

Nella Repubblica federale tedesca un seminario è stato organizzato dall'istituto Santi nell'ottobre 1982 sulla scolarizzazione dei figli degli emigrati in Germania, e nel marzo 1983 si è svolto un seminario UNESCO italo-svizzero a Pescara.

La FILEF (Federazione italiana lavoratori emigrati e famiglie) ha ora ispirato alla Camera una proposta di legge d'iniziativa parlamentare. Si può affermare che dette iniziative si sono mosse nella direzione indicata dal disegno di legge n. 1234, con differenze e variazioni peraltro attese, ed hanno confermato la centralità dell'argomento scolarità, in una nuova politica dell'emigrazione.

La DIGEAS, ancora incerta sulla linea da seguire, volendo acquisire ulteriori opinioni e giudizi ha indetto dal 28 al 30 marzo 1983 un convegno sulla « Riforma delle istituzioni scolastico-culturali per l'emigrazione ». Documentazione base la già citata relazione Valitutti, la quale di fatto amplia il campo di intervento, collegando il problema specifico della scolarità al quadro generale della diffusione della lingua e della cultura italiane all'estero, cioè alla presenza culturale italiana nei vari Paesi. Esigenza di rilevante importanza, questa, da sempre compresa da taluni Paesi europei che non hanno migrazioni.

Pur comprendendo la validità di tale impostazione, che coinvolge tempi, servizi, strumenti e programmi di altra natura, a noi sembra necessario puntare ora su una legge che riguardi la scolarità come specifico problema scuola-emigrati e sulla sua assoluta peculiarità.

Del convegno di Urbino, la DIGEAS ha dato ampia relazione nel « Notiziario del-

l'emigrazione»; relazione che si chiude con le conclusioni del sottosegretario onorevole Fioret, dove tra l'altro si legge: « Un dato mi sembra certo ed è che nessuno ritiene praticabile un procedimento semplicemente emendativo della legge n. 153 del 1971. Non sono mancate posizioni che opterebbero per una completa rifusione della normativa riguardante l'azione scolastico-culturale all'estero ».

Era questa l'esigenza che ci indusse a presentare il disegno di legge n. 1234 nel 1980, che ripresentiamo nel 1983 nel nuovo testo, con alcune varianti e con l'accoglimento di osservazioni formulate da altre parti, e certamente da noi condivisibili.

Considerazioni e criteri

Come abbiamo già anticipato, il presente disegno di legge riguarda un oggetto ben definito e delimitato: la scolarità, cioè, dei figli degli emigrati nella fascia d'età che va dai 3 ai 18 anni.

Definiti i destinatari, definito lo scopo, ci troviamo ad affrontare i problemi di una scolarità che ha caratteri straordinari, trattandosi di scolari italiani e di origine italiana, presenti quasi totalmente nelle istituzioni scolastiche straniere.

Ciò richiede soluzioni di assoluta novità, e contributi da mutuare dalle nuove psicopedagogie e dalle nuove teorie linguistiche. Si tratta inoltre di aprire nuovi spazi per la collaborazione *in loco*, e di giungere ad accordi diplomatici con i Paesi che ospitano l'emigrazione italiana.

Si tratta di accantonare la legge n. 153 del 1971, con la sua genericità e superficialità, palese d'altra parte dal suo stesso titolo: « Iniziative scolastiche, di assistenza scolastica e di formazione e perfezionamento professionali da attuare all'estero a favore dei lavoratori italiani e loro congiunti »; accantonarla perchè non solo non promette nulla riguardo ai problemi gravosi che pesano tuttora sugli scolari all'estero ma ignora gli scolari stessi, a meno che non si voglia vederli nelle parole: « congiunti » di lavoratori.

In ogni caso essi non hanno bisogno di « assistenza », ma di una legislazione pertinente che non perda di vista gli interessi immediati e futuri della loro vita.

Alla genericità intendiamo opporre la specificità e la organicità, senza con ciò diminuire l'importanza del rapporto tra problemi scolastici e promozione della cultura italiana all'estero, di cui gli stessi giovani sarebbero certamente i più validi diffusori.

D'altra parte, ciò che proponiamo per le aree transoceaniche non si iscrive più nel limitato quadro didattico, ma assume le caratteristiche di interventi culturali nel Paese e per lo stesso Paese di residenza.

Nel quadro didattico, invece, poniamo l'attenzione al fatto che la quasi totalità dei bambini e dei ragazzi italiani sono inseriti nelle scuole del Paese che li ospita: di esse seguono i programmi ed i sistemi educativi, in esse si formano giorno dopo giorno, anno dopo anno per tutta la fase della loro età evolutiva, ed acquisiscono la capacità di entrare nella società come membro attivo e (dove ne acquisiscono la nazionalità) come leali cittadini.

In questo processo c'è un costo: lo scolaro viene a perdere ogni contatto con i valori del patrimonio di origine, la padronanza e l'uso della lingua nazionale, con conseguenze negative per gli stessi rapporti familiari.

Da qui nasce la legittimità di un intervento da parte dello Stato italiano, anzi la obbligatorietà del suo intervento, che nel presente disegno di legge viene definito nell'articolo 1, che stabilisce gli obiettivi da raggiungere.

Il disegno di legge si presenta così articolato:

titolo I: obiettivi, competenze, presupposti per piani e programmi;

titolo II: disposizioni per l'area europea e per l'area transoceanica;

titolo III: personale insegnante;

titolo IV: disposizioni finali (abrogazione del regio decreto 12 febbraio 1940, n. 740, e della legge 3 marzo 1971, n. 153) e copertura finanziaria.

Area europea

Di rilevante innovazione tra gli obiettivi indicati nell'articolo 1 è quello che riguarda nell'area europea l'introduzione dell'insegnamento dell'italiano nei programmi e negli orari normali scolastici in quelle scuole dove siano iscritti scolari italiani.

L'insegnamento, dunque, non come una tollerata aggiunta all'orario, con insegnanti considerati estranei alla scuola e non facenti parte del collegio dei docenti, ma un trattamento dignitoso e paritario sia degli scolari italiani rispetto ai compagni di classe, sia dell'insegnante rispetto agli altri docenti (articolo 4).

Tutto ciò visto anche, specialmente nei Paesi della CEE, nello spirito del Trattato di Roma, dei regolamenti e delle direttive della Comunità, delle risoluzioni del Consiglio dei ministri europei, i quali tutti concorrono ad indicare che i cittadini di un Paese membro della Comunità godono di speciali diritti nell'ambito dei Paesi membri, siano essi lavoratori che figli di lavoratori.

Sempre in considerazione che il cammino verso l'unità europea è lungo ma irrevocabile, l'articolo 4 mira ad avviare un processo di graduale equiparazione dei programmi della scuola dell'obbligo, considerando la istruzione di base elemento di formazione del cittadino europeo.

Non secondaria a questo proposito la considerazione (articolo 1) che l'equiparazione dei programmi scolastici nell'area europea eliminerebbe il faticoso e spesso drammatico sforzo che lo scolaro immigrato deve fare per inserirsi nelle scuole locali.

Resta evidente la necessità che, per i Paesi europei extracomunitari, si proceda sulla base di accordi bilaterali.

Paesi transoceanici

Per i Paesi transoceanici, considerata la complessità delle situazioni che presentano le comunità italiane, l'alto grado di integrazione sociale da esse raggiunto, la stabilità del loro insediamento, che risale a quattro

generazioni, occorre una ben diversa azione governativa.

Nell'articolo 5 e nell'articolo 6 è stato indicato il carattere che dovrebbe assumere una ben articolata presenza italiana presso gli italiani residenti nei Paesi d'oltremare, presso gli scolari italiani e presso i discendenti di italiani che, anche se hanno assunto una diversa nazionalità, dimostrino attaccamento alla terra di origine ed ai suoi valori culturali e tradizionali e ne richiedano la conoscenza.

Già nel precedente disegno di legge chiamammo « messaggi culturali » le iniziative da privilegiare, in un quadro di vari interessi, nei Paesi transoceanici e così ancora li riproponiamo nell'articolo 5 e nell'articolo 6, nei quali sono presentate le possibili linee programmatiche ad essi destinate.

Il titolo III riguarda il personale insegnante. Nell'articolo 9 vengono menzionati alcuni requisiti indispensabili in coloro che prestano servizio all'estero come docenti. Non v'è dubbio che la non disponibilità di personale adeguato ai fini che si propongono con il presente disegno di legge non garantirà alcun successo agli obiettivi proposti.

Il docente all'estero dovrebbe essere reclutato tra i migliori per professionalità e per cultura, perchè si troverà a svolgere il ruolo di insegnante di lingua italiana a scolari italiani per i quali la lingua nazionale è quella straniera.

La sua preparazione deve essere perciò basata sulla conoscenza dei problemi sociolinguistici, in Paesi dove per lo scolaro è necessario giungere alla pratica del bilinguismo.

Il docente all'estero si troverà anche a trattare casi di disadattamento scolastico ed ambientale, che richiederanno una buona conoscenza della psicopedagogia.

Si troverà a contatto, anzi dovrà stimolare i contatti, con gli insegnanti delle scuole locali frequentate da scolari italiani, per favorire il processo di ambientazione e mediare le probabili difficoltà che intralciano o vietano il corso degli studi a molti figli di emigrati.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I

DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1.

(Obiettivi)

Per rendere effettivo ai figli degli emigrati il diritto all'istruzione nella lingua italiana, alla conservazione ed all'incremento del patrimonio culturale di origine, nonchè al raggiungimento di un soddisfacente grado di socializzazione scolastica e professionale nei Paesi che li ospitano, lo Stato attua una politica adeguata alle diverse situazioni ed aree geografiche di loro residenza, realizzando i seguenti obiettivi:

a) introduzione nelle scuole locali frequentate da scolari italiani o di origine italiana dell'insegnamento dell'italiano nei programmi e negli orari normali scolastici;

b) inserimento dei figli degli emigrati italiani nel sistema locale prescolastico, scolastico e professionale in condizione di uguaglianza e parità di diritti con gli scolari autoctoni;

c) organizzazione di corsi di lingua locale di sostegno per evitare ripetenze, ritardi, abbandono degli studi, e per agevolare l'inserimento degli scolari nei sistemi educativi locali;

d) programmazione di iniziative finalizzate alla conoscenza del patrimonio culturale di origine e all'uso della lingua, utilizzando a tal fine le istituzioni italiane scolastiche e culturali presenti *in loco*, sia pubbliche che private, sottoposte quest'ultime alla vigilanza governativa;

e) gestione di corsi di lingua italiana dove non si renda possibile l'introduzione dell'italiano nei sistemi scolastici locali;

f) conseguimento dell'equipollenza dei titoli scolastici e professionali;

g) attuazione di particolari iniziative per l'emigrazione di cantiere che si muove al seguito di imprese;

h) gestione di istituzioni scolastiche e culturali pubbliche;

i) sperimentazioni pedagogiche.

Art. 2.

(Competenze)

Le competenze per raggiungere gli obiettivi di cui al precedente articolo spettano al Ministero degli affari esteri, al Ministero della pubblica istruzione e al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che costituiranno un organismo permanente interministeriale per l'elaborazione di piani e di programmi differenziati a seconda delle diverse aree geografiche nelle quali si intende svolgere una politica scolastica conforme alle direttive della presente legge.

La qualificazione e l'aggiornamento del personale docente all'estero è di spettanza dell'organismo permanente interministeriale.

Al Ministero degli affari esteri in particolare spetta la stipula degli accordi culturali bilaterali e multilaterali con i Paesi dove risiede l'emigrazione italiana, per raggiungere gli obiettivi di cui all'articolo 1.

Gli uffici consolari, con la collaborazione delle associazioni degli emigrati e delle stesse famiglie, provvederanno all'istituzione dell'anagrafe scolastica, al suo aggiornamento ed alla trasmissione al Ministero degli affari esteri dei dati utili per predisporre piani e programmi secondo le esigenze e le opportunità previste dalla presente legge.

Art. 3.

(Presupposti per piani e programmi)

Gli accordi culturali, le disposizioni dei singoli Paesi in materia di istruzione dei figli degli emigrati, le risoluzioni, le direttive

ed i regolamenti emanati da organismi sopranazionali ed internazionali, recepiti dall'Italia, costituiscono gli elementi di base per piani e programmi su cui incardinare lo sviluppo di una politica scolastica per gli scolari italiani residenti all'estero, come pure per gli scolari di origine italiana.

Ricerche saranno promosse per la conoscenza dei regimi scolastici nelle aree di residenza degli emigrati, della consistenza numerica delle scolaresche italiane, del carattere di stabilità o del grado di integrazione delle comunità italiane nei Paesi di residenza.

TITOLO II

DISPOSIZIONI PER L'AREA EUROPEA E PER L'AREA TRANSOCEANICA

Art. 4.

(Disposizioni per l'area europea)

Nell'area europea, e in particolare nei Paesi membri della Comunità europea, lo Stato italiano, come membro della stessa, deve avvalersi delle risoluzioni adottate dalle conferenze dei Ministri europei in fatto di scolarità ed istruzione professionale, dello statuto giuridico del lavoratore migrante, della direttiva del Consiglio delle Comunità europee n. 77/486/CEE del 25 luglio 1977, delle dottrine pedagogiche elaborate dal Consiglio d'Europa e degli interventi del Parlamento europeo, al fine di:

a) perseguire lo scopo dell'introduzione della lingua italiana, a livello della scuola dell'obbligo, negli orari normali delle istituzioni locali e con valore legale. A livello della scuola secondaria superiore l'insegnamento dell'italiano potrà avere valore opzionale con programmi culturali aperti anche agli alunni autoctoni;

b) attuare nelle istituzioni prescolastiche l'approccio plurilinguistico, che, consentendo l'apprendimento simultaneo delle lingue in età precoce, eviterà l'emarginazione scolastica e gli *handicaps* intellettuali che

colpiscono inizialmente lo scolaro straniero ammesso nelle scuole locali;

c) avviare un processo di graduale equiparazione dei programmi della scuola dell'obbligo per favorire una omogenea cultura di base come presupposto alla formazione del cittadino europeo e al progresso dell'unità dell'Europa.

Art. 5.

(Disposizioni per i Paesi transoceanici)

Per i Paesi transoceanici le precedenti norme si applicano se compatibili con le reali situazioni di comunità di stabile o definitivo insediamento, nelle quali il processo di acculturazione è pressochè totale, definitivo ed irreversibile, dati l'inserimento e l'integrazione degli italiani e degli oriundi italiani nelle società in cui vivono.

Art. 6.

(Messaggi culturali)

Per i Paesi transoceanici i piani di intervento, destinati a scolari di origine italiana, a giovani che hanno assunto la cittadinanza locale, a giovani stranieri che desiderano conoscere il patrimonio culturale italiano, avranno prevalentemente carattere di « messaggi » di valenza conoscitiva, culturale e affettiva. A tal fine risultano necessari: la diffusione del libro e di altre espressioni culturali, i *mass-media*, il cinema, il teatro, le iniziative promosse localmente da animatori con l'autorizzazione del Governo e la partecipazione delle associazioni di emigrati.

Art. 7.

(Corsi integrativi)

Per gli scolari italiani e per quelli che discendono da italiani lo Stato procederà a stabilire accordi per l'integrazione ed il man-

tenimento dell'insegnamento dell'italiano nelle scuole locali.

Corsi di lingua e di cultura italiana si svolgeranno sotto la vigilanza del Governo e su programmi da esso stabiliti su iniziativa e richiesta da parte di enti italiani.

Visite culturali per i giovani italiani e oriundi italiani verranno programmate d'intesa con le regioni.

Art. 8.

(Viaggi in Italia)

Sono previsti viaggi in Italia di italiani o stranieri che frequentano corsi di lingua e di letteratura italiana a livello universitario o post-universitario e acquisiscono la specializzazione di docenti e di specialisti della cultura italiana.

TITOLO III

PERSONALE INSEGNANTE

Art. 9.

(Requisiti)

La nomina degli insegnanti di ruolo o supplenti destinati a svolgere attività didattiche e culturali all'estero, secondo le direttive della presente legge, avviene con la responsabile partecipazione dell'organismo permanente interministeriale previsto all'articolo 2.

Per essere ammessi a prestare servizio all'estero i candidati debbono avere i seguenti requisiti:

aver svolto continuato servizio almeno quinquennale nelle scuole dell'obbligo;

avere la conoscenza certificata di due lingue europee;

avere conoscenza della storia dell'emigrazione italiana, di studi di psicologia dell'età evolutiva, dell'organizzazione scolastica dei Paesi di maggiore immigrazione italiana.

Art. 10.

(Trattamento economico e stato giuridico)

Il trattamento economico e lo stato giuridico degli insegnanti destinati all'estero è previsto e regolato dalle leggi vigenti.

TITOLO IV

DISPOSIZIONI FINALI
E DI CARATTERE FINANZIARIO

Art. 11.

(Disposizioni finali)

Il testo unico delle norme legislative sulle scuole italiane all'estero, approvato con regio decreto 12 febbraio 1940, n. 740, e la legge 3 marzo 1971, n. 153, recante: « Iniziative scolastiche, di assistenza scolastica e di formazione e perfezionamento professionali da attuare all'estero a favore dei lavoratori italiani e loro congiunti », sono abrogati.

Art. 12.

(Copertura finanziaria)

All'onere derivante dall'applicazione della presente legge per l'anno finanziario 1984 si provvede mediante riduzione dello stanziamento iscritto nel capitolo 6856 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per il medesimo anno finanziario.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.