



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.7.2008
COM(2008) 423 definitivo

LIBRO VERDE

Migrazione e mobilità: le sfide e le opportunità per i sistemi d'istruzione europei

{SEC(2008) 2173}

(Presentato dalla Commissione)

1. INTRODUZIONE

1. Il presente Libro verde analizza una importante difficoltà che devono affrontare oggi i sistemi di istruzione, una sfida che, anche se non nuova, si è di recente intensificata ed ampliata: la presenza nelle scuole di un gran numero di bambini provenienti da un contesto migratorio che si trovano in una posizione socioeconomica debole.

2. I termini "bambini provenienti da un contesto migratorio", "figli di migranti" e "alunni migranti" saranno specificamente utilizzati ai fini del presente Libro verde per designare i figli di qualunque persona che vive in un paese dell'Unione nel quale non è nata, sia essa originaria di un paese terzo o di un altro Stato membro dell'UE, o abbia essa acquisito successivamente la nazionalità del paese ospitante. Nello stesso tempo, questa accezione ampia del termine di "migrazione" differisce da quella utilizzata in alcuni testi comunitari che trattano della politica dell'immigrazione¹. Anche se la loro situazione è molto diversa da quella dei cittadini di paesi terzi da un punto di vista giuridico e pratico, i cittadini dell'Unione che risiedono in un altro Stato membro sono stati inseriti nel presente Libro verde per il fatto che le questioni specifiche in materia di istruzione che vi sono esaminate si applicano molto probabilmente anche a molti di loro. Questa constatazione è anche riflessa dal fatto che le fonti dei dati sui quali si basa ampiamente il presente documento, vale a dire gli studi PIRLS e PISA, non fanno distinzione tra i paesi d'origine degli alunni, sia che essi provengano da uno Stato membro dell'UE o da un paese terzo².

3. Il livello storicamente elevato dell'immigrazione proveniente da paesi terzi, unito ad una forte migrazione interna in seguito ai due ultimi allargamenti, hanno fatto sì che le scuole di alcuni paesi dell'UE abbiano visto un aumento improvviso e significativo del numero di bambini provenienti da famiglie migranti. Lo studio PISA (2006)³ mostra che gli alunni nati all'estero o i cui due genitori sono nati all'estero rappresentano almeno il 10% della popolazione scolastica con un'età di 15 anni; questa cifra raggiunge quasi il 15% nel quarto anno della scuola primaria. In alcuni paesi come Irlanda, Italia e Spagna, la proporzione degli alunni nati in un altro paese è stata moltiplicata per tre o per quattro dal 2000. Nel Regno Unito, in cui gli alunni provenienti dall'immigrazione erano già numerosi, il numero dei bambini iscritti alla scuola poco dopo il loro arrivo nel paese è aumentato del 50% in due anni. Inoltre, i flussi migratori tendono a generare una concentrazione degli alunni migranti nelle zone urbane e in alcune città; a Rotterdam, Birmingham o Bruxelles, ad esempio, circa

¹ In questo contesto, è opportuno ricordare che i cittadini dell'Unione godono, contrariamente ai cittadini di paesi terzi, del diritto fondamentale di spostarsi liberamente sul territorio dell'UE, senza che la loro residenza in un altro Stato membro sia soggetta a particolari requisiti d'integrazione. La situazione dei cittadini di paesi terzi è fondamentalmente diversa per quanto riguarda le condizioni che devono rispettare, in base alle regole comunitarie e nazionali in materia di migrazione, prima di poter risiedere in uno Stato membro dell'Unione.

² L'utilizzazione dell'espressione *comunità migranti* nel presente testo deve essere intesa come un riferimento alla importante constatazione enunciata al punto 2.1, vale a dire che le differenze del livello di studio e i fattori che li determinano possono influenzare anche le generazioni seguenti (siano esse state naturalizzate o no), in particolare nei casi di separazione dalla comunità dominante dello Stato membro ospitante. Infine, il testo non fa riferimento a gruppi di cittadini non migranti dell'Unione appartenenti ad una etnia o che abbiano una specifica identità culturale, e che sono spesso vittime di esclusione sociale (ad es. i Rom). Numerosi aspetti dell'analisi e delle sfide descritte nel presente documento possono tuttavia applicarsi a questi gruppi.

³ Il "Programme for International Student Assessment" (PISA, programma per la valutazione internazionale degli studenti) è un test realizzato ogni tre anni, a livello mondiale, per misurare i risultati scolastici degli alunni di 15 anni; la sua realizzazione è coordinata dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

la metà della popolazione scolastica proviene dall'immigrazione.⁴ A Madrid, la proporzione di alunni provenienti dall'immigrazione si è moltiplicata per dieci dal 1991.

4. La presenza di un numero importante di alunni migranti ha importanti implicazioni per i sistemi di istruzione. Le scuole devono adattarsi a integrare le esigenze specifiche di questi bambini nelle loro strategie tradizionalmente incentrate su un'istruzione di qualità ed equa. L'istruzione è lo strumento principale per garantire che questi alunni siano in grado di diventare cittadini integrati, di successo e produttivi del paese ospitante, in altre parole per far sì che l'immigrazione sia positiva tanto per gli immigrati che per il paese che li ospita. La scuola deve svolgere un ruolo di primo piano nel creare una società indirizzata verso l'integrazione, poiché è la principale occasione, per i giovani provenienti dall'immigrazione e quelli del paese ospitante, di imparare a conoscersi e a rispettarsi. L'immigrazione può essere un elemento che arricchisce l'esperienza educativa di tutti: la diversità linguistica e culturale può costituire una preziosa risorsa per le scuole. Essa può aiutare ad approfondire e a consolidare gli strumenti pedagogici, le competenze e la stessa conoscenza.

5. La migrazione influenza l'istruzione dei figli, anche quando le famiglie godono di una buona situazione socioeconomica e di un elevato livello di studi. Questi bambini possono soffrire, almeno nel breve termine, per l'interruzione della loro scolarità o a causa delle barriere linguistiche e culturali; tuttavia, le loro prospettive di riuscita scolastica sono buone a più lungo termine e la loro esposizione a nuove culture e a nuove lingue è suscettibile di arricchire il loro capitale umano. Chiaramente molti figli di migranti, compresi quelli provenienti da recenti ondate migratorie, rientrano in questa categoria. Tuttavia, il presente Libro verde si concentra sulla combinazione delle divergenze linguistiche e culturali e di condizioni socioeconomiche sfavorevoli, nonché sulla tendenza di questo fenomeno ad essere più presente in alcune zone e scuole. Le difficoltà dal punto di vista dell'istruzione sono notevoli e la riuscita o l'insuccesso dei sistemi di istruzione avrà importanti conseguenze sociali. Come mostrano i dati presentati più oltre, esistono differenze importanti e spesso durature tra i risultati scolastici dei figli provenienti da ambiente migratorio e quelli dei loro compagni. In una relazione pubblicata nel 1994, la Commissione ha sottolineato i rischi che potranno presentarsi se non miglioreranno le opportunità educative dei figli di migranti: aggravamento delle disparità sociali, che si trasmettono di generazione in generazione, segregazione culturale, esclusione di comunità e conflitti interetnici. Il potenziale di tali conseguenze permane.

6. La responsabilità della definizione delle politiche in materia di istruzione incombe chiaramente agli Stati membri. Tuttavia, le sfide sopra indicate sono sempre più ampiamente condivise. Nella sua riunione dei giorni 13 e 14 marzo 2008, il Consiglio europeo ha invitato gli Stati membri a migliorare i risultati degli allievi provenienti da un contesto migratorio. La Relazione congiunta 2008 sull'attuazione del programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010" attira l'attenzione sull'handicap scolastico dei figli di migranti, che richiedono maggiore attenzione.⁵ L'analisi che segue mostra che alcuni paesi riescono meglio di altri a ridurre lo scarto tra i risultati scolastici degli alunni migranti e quelli degli alunni originari del paese ospitante. Esiste chiaramente un potenziale di apprendimento reciproco per quanto riguarda i fattori che determinano l'handicap scolastico e le misure che possono contribuire ad affrontare i problemi.

⁴ Vedasi la tabella allegata.

⁵ Relazione congiunta 2008 del Consiglio e della Commissione, *L'apprendimento permanente per la conoscenza, la creatività e l'innovazione*, febbraio 2008.

7. La direttiva 77/486/CEE costituisce un primo tentativo dell'UE di incoraggiare gli Stati membri a concentrarsi sull'istruzione dei figli di lavoratori migranti. Si applica ai bambini la cui scolarizzazione è obbligatoria in virtù della legislazione dello Stato membro ospitante e che dipendono da un lavoratore originario di un altro Stato membro. Tale direttiva stabilisce che lo Stato membro ospitante:

- garantisce un insegnamento gratuito, adeguato alle esigenze specifiche di questi bambini, in particolare della lingua ufficiale o di una delle lingue ufficiali dello Stato ospitante; e
- favorisce l'insegnamento della lingua materna e della cultura del paese d'origine, in coordinamento con l'insegnamento normale e in cooperazione con lo Stato membro d'origine.

8. Il presente Libro verde invita a riflettere sul futuro di questa direttiva e sul ruolo che potrebbe svolgere oggi in rapporto all'obiettivo che ha originariamente motivato la sua adozione – migliorare l'insegnamento impartito ai figli di lavoratori migranti provenienti da Stati membri dell'UE e contribuire in tal modo a rendere effettiva una delle quattro libertà fondamentali garantite dal trattato.

9. La sfida educativa che devono affrontare i sistemi scolastici ha subito notevoli evoluzioni dal momento in cui è stata adottata la direttiva 77/486/CEE. Dal momento che tale atto riguarda solo i figli di migranti cittadini dell'UE, la direttiva non affronta una parte importante della problematica attuale: l'istruzione di bambini originari di paesi terzi.⁶ Si è constatato che la sua applicazione è stata ineguale. La riflessione proposta deve consentire di determinare se tale direttiva aggiunge valore all'azione degli Stati membri in questo settore e se costituisce il miglior strumento mediante il quale l'UE possa sostenere tali sforzi.

10. Il presente Libro verde delinea inoltre un quadro per esaminare l'insieme delle sfide relative all'istruzione dei figli di migranti; invita le parti interessate a comunicare le loro idee sul modo in cui l'UE potrebbe in futuro aiutare gli Stati membri nell'elaborazione delle loro politiche in questo settore, nonché per quanto riguarda l'organizzazione e la portata di un eventuale processo di scambio e di apprendimento reciproco.⁷

2. LA SITUAZIONE SCOLASTICA DEI BAMBINI PROVENIENTI DA UN CONTESTO MIGRATORIO

2.1. Numerosi figli di migranti soffrono di un handicap scolastico

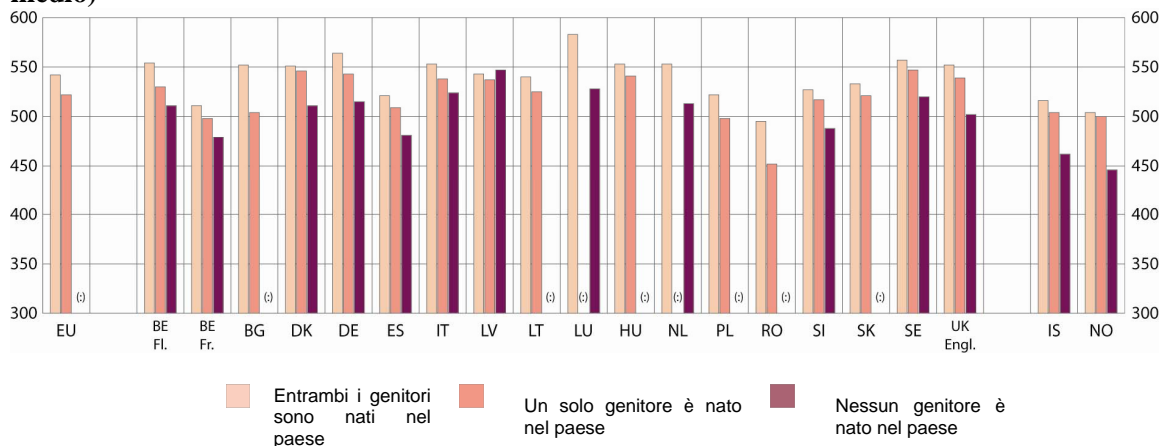
11. Una serie di dati chiari e coerenti evidenzia che i risultati scolastici di molti figli di migranti sono inferiori a quelli dei loro compagni. Lo studio PIRLS sull'alfabetizzazione mostra che gli alunni migranti ottengono risultati meno buoni degli alunni non migranti alla fine della scuola primaria.

⁶ I figli di cittadini di paesi terzi beneficiano della parità di trattamento con i cittadini del paese ospitante per quanto riguarda l'accesso all'istruzione se rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al raggruppamento familiare (GU L 251 del 3 ottobre 2003, pag. 12) e/o della direttiva 2003/109/CE relativa allo statuto dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU L 16 del 23 gennaio 2004, pag. 44).

⁷ Il Libro verde si basa su un ampio lavoro di ricerca e di analisi documentaria (si veda la bibliografia allegata), a cominciare dai lavori di Eurydice e dell'OCSE sull'istruzione degli alunni provenienti da un ambiente migratorio, nonché da un importante studio bibliografico realizzato dall'European Forum for Migration Studies dell'Università di Bamberg. Queste problematiche sono state esaminate con il gruppo di apprendimento collegiale sull'accesso all'istruzione e all'integrazione sociale nel quadro del programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010".

Figura 1 - Differenze nei risultati in materia di lettura tra gli alunni i cui i due genitori sono nati nel paese e quelli nessun genitore dei quali è nato nel paese, 2006

(risultati sulla scala PIRLS dei risultati di lettura – punteggio medio)

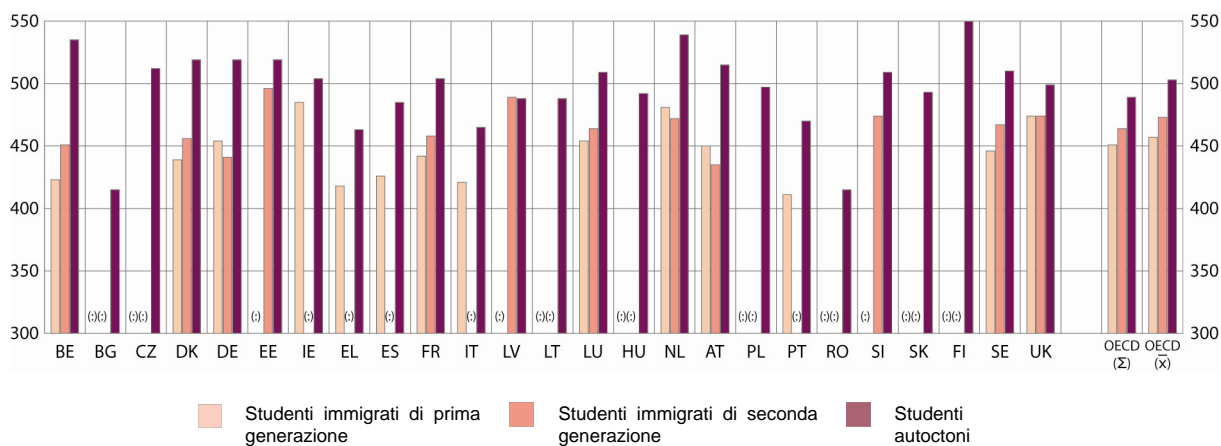


Fonte dei dati: PIRLS, dati 2006

12. L'inchiesta PISA dell'OCSE sulle competenze scolastiche medie dei giovani di 15 anni conferma che i risultati degli alunni migranti in questa fascia d'età sono sistematicamente inferiori a quelli degli alunni originari del paese ospitante nelle materie in cui sono stati effettuati i test, vale a dire le scienze, la matematica e la lettura, settore nel quale lo scarto è più evidente.

Figura 2 - Differenze dei risultati degli alunni in matematica secondo lo status migratorio e il paese

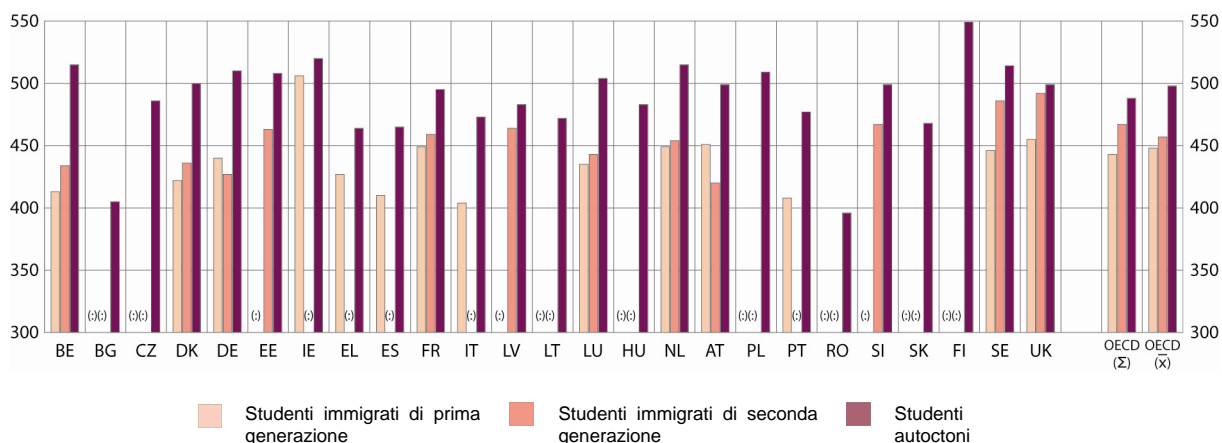
(Risultati sulla scale relativa alla matematica – punteggio medio)



Fonte dei dati: OCSE PISA 2006

Figura 3 - Differenze nei risultati degli alunni nella lettura, secondo lo status migratorio del paese

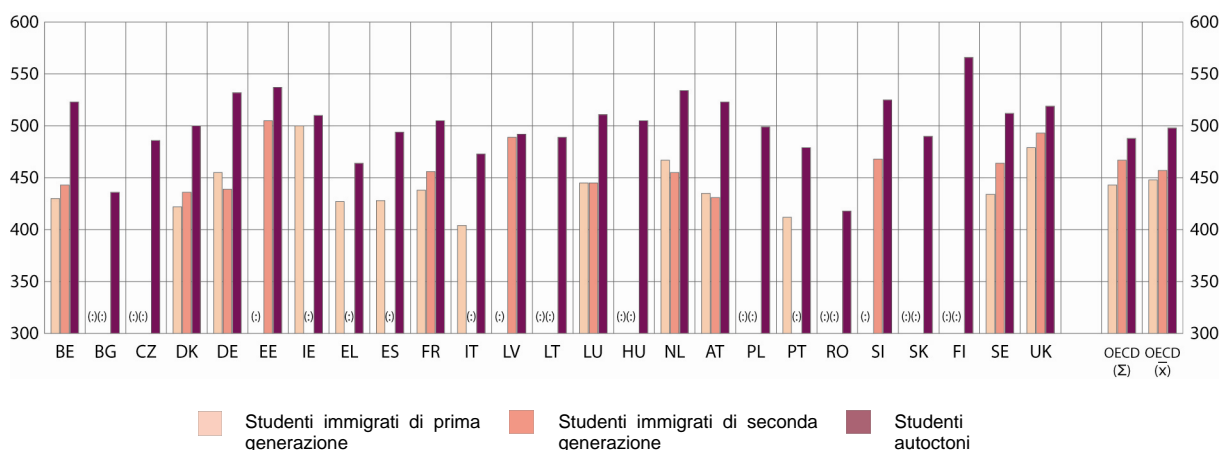
(Risultati sulla scale relativa alla lettura – punteggio medio)



Fonte dei dati: OCSE PISA 2006

Figura 4 - Differenze nei risultati degli studenti in scienze, secondo lo status migratorio del paese

(Risultati sulla scale relativa alle scienze – punteggio medio)



Fonte dei dati: OCSE PISA 2006

13. Gli indicatori nazionali confermano tali constatazioni.⁸

14. Questo profilo dei risultati inferiori alla media si riflette nei dati comparativi relativi alla scolarizzazione. Malgrado il miglioramento constatato nel corso degli anni, gli alunni migranti sono, nella maggior parte dei paesi, meno scolarizzati nell'istruzione pre-elementare e hanno tendenza ad essere scolarizzati più tardi dei coetanei. Nella scuola primaria, non vi è differenza tra i tassi di scolarizzazione dei migranti e dei bambini autoctoni in ragione della scolarizzazione obbligatoria. Nella scuola secondaria, si osserva tuttavia una notevole divergenza dal punto di vista della scolarizzazione: gli alunni migranti sono

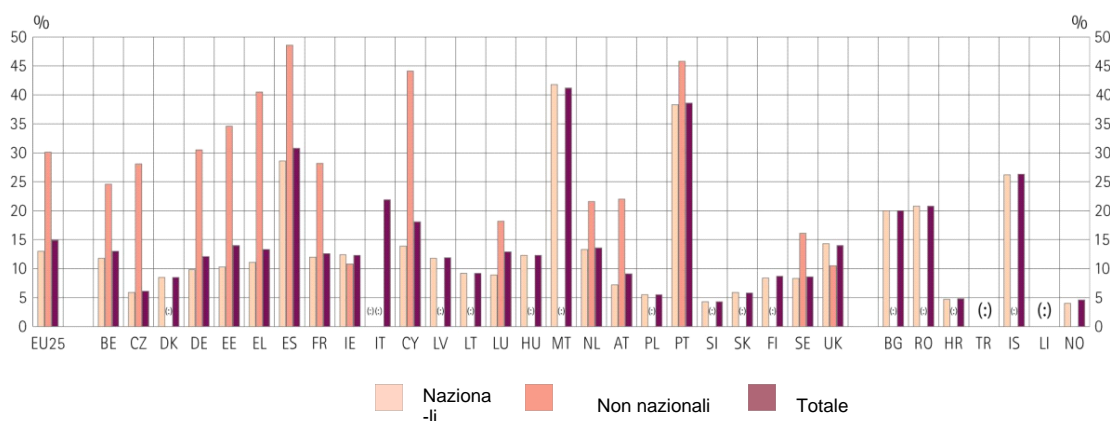
⁸ Si veda Mikrozensus, 2005 (Germania); "Ethnicity and education: the evidence on minority ethnic pupils aged 5 – 16", 2006 (Regno Unito); "Scolarizzazione dei minori immigrati in Italia", (Italia) CENSIS 2007.

sovrarappresentati negli istituti di istruzione professionale che non consentono di regola di accedere all'insegnamento superiore. Ancora più chiaramente, in quasi tutti i paesi, l'abbandono scolastico è più frequente tra gli alunni migranti. L'insieme di tutti questi fattori fa sì che la proporzione di alunni migranti che completano studi universitari è relativamente bassa.

15. Infine, l'inchiesta PISA sottolinea un elemento particolarmente importante per i responsabili della politica dell'istruzione: in alcuni paesi, le differenze di risultati in ciascuno dei tre settori analizzati aumentano dagli alunni immigrati di prima generazione a quelli della seconda generazione. Ciò significa non solo che nella fattispecie il sistema scolastico non è stato un fattore d'integrazione degli alunni migranti ma che il deterioramento del livello d'istruzione rischia di penalizzare e accrescere la loro esclusione sociale.

Figura 5 – Quota dei giovani che abbandonano prematuramente la scuola, per nazionalità, 2005

(Percentuale della popolazione da 18 a 24 anni che non è andata al di là del primo ciclo d'istruzione secondaria e che non segue corsi d'insegnamento né di formazione, per nazionalità, 2005)



Fonte dei dati: Eurostat (inchiesta sulla forza lavoro), 2005

2.2. Impatto dell'immigrazione sui sistemi d'istruzione

16. L'adattamento alla presenza di un numero elevato di alunni figli di migranti pone un certo numero di problemi a livello della classe, della scuola e dei sistemi di istruzione.

17. Nelle classi e nelle scuole, occorre adattarsi ad una maggiore diversità di lingue materne, di prospettive culturali e di livelli. Saranno necessarie nuove competenze pedagogiche e occorrerà trovare nuovi strumenti per creare collegamenti con le famiglie e le comunità migranti.

18. A livello di sistema scolastico, la forte concentrazione di alunni migranti può rafforzare la tendenza – già presente anche nei migliori sistemi – alla segregazione secondo criteri socioeconomici. Questa evoluzione può prendere diverse forme: ad esempio, gli alunni provenienti dagli ambienti più favoriti possono abbandonare le scuole nelle quali gli alunni migranti sono numerosi⁹. Quale che sia il meccanismo, il fenomeno aggrava le ineguaglianze tra le scuole e aumenta nettamente la difficoltà di garantire l'equità nell'istruzione.

⁹ Bloem e Diaz (2007) segnalano una scuola ad Aarhus, in Danimarca, nella quale non vi è un solo alunno di origine danese; McGorman e altri (2007) descrivono la situazione a Dublino 15; Burgess e

19. La sfida educativa deve sempre essere considerata nel contesto più ampio della coesione sociale: il fallimento della piena integrazione degli allievi figli di migranti nelle scuole è suscettibile di generare il più ampio fallimento dell'integrazione sociale. Il basso livello di studi, il basso tasso di completamento del cursus scolastico e la frequenza degli abbandoni costituiscono per gli alunni migranti altrettanti ostacoli alla riuscita della loro integrazione, in una fase successiva, nel mercato del lavoro. Il fallimento dell'integrazione nel sistema scolastico può ostacolare anche lo sviluppo di vincoli sociali positivi e di interazioni tra i vari gruppi, necessarie per la coesione sociale. Se i figli di migranti lasciano la scuola e l'esperienza di scarsi risultati e di segregazione prosegue nella loro vita adulta, questo schema rischia di riprodursi nella generazione successiva. Al contrario, se la scuola riesce a svolgere il suo ruolo, gli alunni figli di migranti saranno pronti a percorrere con successo la via della piena integrazione nel mercato del lavoro e nella società. In tal modo, una buona esperienza scolastica degli alunni migranti persegue gli obiettivi di equità e di efficacia.

20. La migrazione può integrare nella scuola validi elementi culturali ed educativi. Il contatto con altri punti di vista e con altre prospettive può arricchire tanto gli alunni come gli insegnanti. Le competenze interculturali e la capacità di dialogare nella tolleranza e nel rispetto con persone di altre culture sono attitudini che devono e possono essere sviluppate.

3. I MOTIVI DELL'HANDICAP SCOLASTICO TRA I BAMBINI PROVENIENTI DA UN CONTESTO MIGRATORIO

21. Numerosi fattori possono essere chiamati in causa per spiegare l'handicap scolastico di cui abbiamo parlato tra i bambini provenienti da un contesto migratorio.

3.1. La situazione e il contesto dei bambini provenienti da un contesto migratorio

22. I risultati scolastici sono generalmente in stretta relazione con le **condizioni socioeconomiche**.¹⁰ Una delle prime cause delle difficoltà per gli alunni migranti è spesso l'ambiente socioeconomico sfavorevole dal quale provengono. Ma la situazione socioeconomica non spiega da sola l'handicap scolastico di questi alunni: l'inchiesta PISA mostra infatti che tra i bambini migranti è più alta la probabilità di avere bassi risultati scolastici rispetto ad altri bambini provenienti da contesti socioeconomici simili e che ciò avviene in alcuni paesi più che in altri.¹¹

23. I fattori determinanti sono in particolare i seguenti:

- I migranti e le loro famiglie sperimentano una perdita di valore delle **conoscenze** che hanno accumulato, in particolare la loro lingua madre, ma anche delle conoscenze riguardanti il funzionamento delle istituzioni e in particolare i sistemi d'istruzione. Inoltre, le loro qualifiche possono non essere riconosciute formalmente o essere considerate di livello inferiore.¹²

altri (2006) segnalano che a Bradford (Regno Unito) il 59% dei bambini frequentano scuole omogenee dal punto di vista identitario; Karsten e altri (2006) descrivono un'evoluzione analoga nei Paesi Bassi.

¹⁰ EU-SILC (Statistiche comunitarie sul reddito e le condizioni di vita), 2005.

¹¹ Si veda la tabella allegata OCSE (2006). Questa conclusione è confermata da studi come quello di Jacobs, Hanquinet & Rea (2007), ma è smentita da altri: Kristen e Granato (2004), ad esempio, dopo un'analisi comparativa delle situazioni socioeconomiche, hanno concluso che le differenze tra migranti e nazionali in larga misura tendono a scomparire.

¹² Il Quadro europeo delle qualifiche (EQF) costituisce un quadro comunitario comune per la messa in relazione dei sistemi di certificazione nazionale. Esso dovrebbe consentire di migliorare la trasparenza e il riconoscimento delle qualifiche acquisite in un altro Stato membro e contribuire a risolvere questo problema per i cittadini migranti dell'UE.

- La **lingua** è un fattore essenziale. Padroneggiare la lingua d'insegnamento è una condizione sine qua non del successo scolastico.¹³ Anche per i figli di migranti nati nel paese ospitante, il problema può porsi quando la conoscenza della lingua utilizzata a scuola non può essere consolidata a casa. La lingua può inoltre essere un ostacolo tra la famiglia e la scuola e ciò fa sì che i genitori possano difficilmente aiutare i figli.
- Le **aspettative** svolgono un ruolo considerevole nell'istruzione. Le famiglie e le comunità che attribuiscono molta importanza all'istruzione tendono a sostenere maggiormente i figli nella scuola.¹⁴ Le madri esercitano un'influenza particolarmente forte sui risultati scolastici.¹⁵ Il livello d'istruzione e di autonomia delle donne e il loro potere di decisione riguardante i loro figli in una data comunità possono avere un sensibile impatto sui risultati dei loro figli. Un'istruzione incompleta delle bambine può non solo avere ripercussioni sulle stesse allieve, ma trasmettere un handicap alla generazione successiva. I bambini rischiano di avere un atteggiamento meno favorevole nei confronti dell'istruzione se vivono in un ambiente nel quale la disoccupazione è elevata tra i membri della loro comunità ed è raro il successo professionale.
- I **modelli e gli atteggiamenti** favorevoli nell'ambito della comunità possono svolgere un ruolo importante, ma possono essere assenti se la situazione socioeconomica della comunità è precaria.¹⁶ Alcune comunità di migranti costituiscono un chiaro esempio: nel Regno Unito, alcuni gruppi di origine asiatica comparativamente svantaggiati producono tuttavia tassi molto elevati di ammissione nell'istruzione superiore.

3.2. L'ambiente scolastico

24. Anche in situazioni simili dal punto di vista migratorio, i risultati degli allievi figli di migranti della stessa origine variano a seconda dello Stato membro.¹⁷ Tale constatazione suggerisce che le misure e le strategie educative hanno un loro impatto. La struttura del sistema d'istruzione e il modo in cui le scuole e gli insegnanti si rapportano agli allievi migranti possono avere un impatto significativo sui risultati. La pressione dei coetanei influenza a sua volta i risultati. Gli allievi figli di migranti ottengono generalmente migliori risultati quando si trovano in una classe con bambini che dominano la lingua del paese ospitante e che sono molto motivati sul piano scolastico.¹⁸

25. Tuttavia la tendenza alla segregazione è forte in molti sistemi. Gli allievi figli di migranti sono spesso concentrati in scuole che sono di fatto **isolate** rispetto al resto del sistema e la cui qualità tende a scadere rapidamente, come dimostra ad esempio il forte tasso di rotazione degli insegnanti. Lo studio PISA mostra che i risultati degli alunni sono meno buoni nelle scuole in cui vi è una forte concentrazione di figli d'immigrati.¹⁹ La segregazione è una realtà anche all'interno delle scuole: si constata che i sistemi di **raggruppamento o di orientamento (tracking)** degli alunni secondo le loro attitudini hanno l'effetto di orientare

¹³ Esser (2006).

¹⁴ Numerosi studi, effettuati in particolare negli Stati Uniti, si sono interessati all'influenza delle aspettative dei genitori e della comunità sui risultati scolastici di vari gruppi etnici. Un importante studio in proposito è quello di Ogbu (1991).

¹⁵ Progress towards the Lisbon objectives in education and training - Indicators and benchmarks, 2007.

¹⁶ Wiley (1977).

¹⁷ Vedasi OCSE 2006, Where immigrant students succeed

¹⁸ Un importante studio in materia è quello di Coleman e altri (1966); esso dimostra che gli alunni provenienti da minoranze che frequentano scuole che praticano la segregazione non sfruttano pienamente il loro potenziale. Farley (2005) ha esaminato le recenti pubblicazioni sull'influenza dei coetanei e le sue conclusioni confortano essenzialmente i risultati dei lavori precedenti.

¹⁹ Si veda la tabella in allegato.

una quota comparativamente elevata di figli d'immigrati verso corsi di studio che richiedono minori attitudini, che si riflette anche, probabilmente, in livelli iniziali inferiori di risultati scolastici e/o di capacità linguistica.²⁰ Infine, la forte concentrazione di figli d'immigrati in scuole speciali per bambini disabili, evidente in alcuni paesi, costituisce un caso estremo di segregazione.²¹ È a priori poco probabile che il livello di handicap degli allievi migranti sia molto diverso a seconda del paese.

26. Quale che ne sia la forma, la segregazione scolastica indebolisce la capacità del sistema di istruzione di raggiungere uno dei suoi principali obiettivi, vale a dire lo sviluppo dell'integrazione sociale, di amicizie e di vincoli sociali tra i figli di migranti ed i loro coetanei.²² In generale, quanto più le politiche educative riescono a neutralizzare la segregazione di fatto degli allievi figli di migranti sotto tutte le sue forme, tanto migliore è l'esperienza scolastica.

27. Gli approcci educativi possono contribuire al problema delle aspettative troppo basse ricordato in precedenza. Ad esempio, le aspettative formulate nei confronti degli alunni le cui attitudini verbali sono meno sviluppate (tra i quali possiamo aspettarci di trovare, per motivi linguistici, numerosi alunni immigrati) possono portare a sottostimare il loro potenziale.

3.3. Alcune misure positive da adottare

28. Le ricerche e gli scambi hanno consentito di definire misure e approcci in grado di favorire il successo scolastico degli alunni immigrati. La ricerca mostra in generale che gli alunni immigrati hanno migliori risultati quando si riesce ad attenuare la correlazione tra la situazione socioeconomica e i risultati scolastici. In altri termini, i sistemi che pongono fortemente l'accento sull'equità nell'istruzione dovrebbero essere meglio in grado di soddisfare le loro particolari esigenze. Le strategie globali che comprendono tutti i livelli e tutti i corsi di studio del sistema sono quelle che funzionano meglio; le misure parziali possono semplicemente trasferire i problemi di ineguaglianza o di scarsi risultati da un segmento del sistema a un altro. Inoltre, le misure a favore dell'equità nell'istruzione devono essere integrate, per essere pienamente efficaci, nel più ampio contesto della costruzione di una società indirizzata verso l'integrazione.

29. Esiste anche un insieme di strategie incentrate su aspetti specifici dell'esperienza scolastica degli allievi migranti.

- Tutti gli Stati membri considerano l'acquisizione della **lingua** del paese **ospitante** un elemento fondamentale dell'integrazione e tutti hanno adottato misure specifiche in merito²³, come ad esempio, corsi di lingua per gli alunni di recente immigrazione (che sono a volte proposti anche ad alunni provenienti da un ambiente migratorio, nati nel paese ospitante ma che non ne dominano ancora la lingua). Altre prassi favoriscono la conoscenza della lingua quanto più precocemente possibile: valutazione delle competenze

²⁰ Schofield (2006). Le conseguenze dell'orientamento precoce per l'equità in materia di istruzione sono già state esaminate nella comunicazione della Commissione sull'efficacia e sull'equità dei sistemi europei di istruzione e formazione.

²¹ A esempio, nel 1999 i bambini migranti in Germania erano il 9,4% della popolazione totale, ma costituivano il 15% della popolazione delle scuole speciali. Si veda anche EUMC (2004). L'Agenzia europea per lo sviluppo dell'istruzione per alunni con esigenze specifiche (European Agency for Development in Special Needs Education) effettua attualmente un'analisi comparativa della situazione degli alunni immigrati nell'istruzione specializzata in 23 Stati membri. I risultati dovrebbero essere pubblicati all'inizio del 2009.

²² Rutter e altri (1979).

²³ Si veda la relazione di Eurydice sull'integrazione scolastica dei bambini immigrati in Europa (2004); questa relazione sarà aggiornata nel 2008.

linguistiche per tutti i bambini; formazione linguistica sin dal ciclo preprimario; formazione degli insegnanti ed insegnamento della lingua del paese ospitante come seconda lingua.

- Oltre all'accento posto sulla lingua del paese ospitante, è stato favorito anche l'apprendimento della **lingua d'origine**, a volte nel quadro di accordi bilaterali con altri Stati membri a titolo della direttiva 77/486/CEE.²⁴ Le prospettive di apprendimento a questo riguardo sono ampliate grazie a nuove possibilità di mobilità, ai contatti con il paese d'origine attraverso i mezzi di comunicazione e Internet, nonché attraverso il gemellaggio elettronico tra scuole del paese ospitante e del paese d'origine. Una serie di dati indica che il rafforzamento della lingua d'origine può avere un impatto positivo sui risultati scolastici. Un'ottima conoscenza della lingua d'origine è importante per il capitale culturale e l'autostima dei figli di migranti e può costituire un vantaggio decisivo per la loro futura impiegabilità. D'altro canto, un ritorno al paese d'origine può essere un'opzione auspicabile per alcune famiglie migranti, che sarebbe agevolata dalla conoscenza della lingua d'origine.
- Numerosi paesi propongono un **aiuto mirato** per compensare l'handicap scolastico; anche se queste misure non si rivolgono specificamente a gruppi di popolazione migrante, possono essere particolarmente adatte ai loro bisogni. Tali misure possono essere individuali, come le borse e le quote per accedere ad istituti prestigiosi (le quote sono spesso controverse). Altre misure sono a vantaggio delle famiglie, sotto forma di sovvenzioni condizionate alla frequentazione o ai risultati scolastici; sembra che tali misure abbiano avuto un certo successo. Aiuti mirati sono concessi anche a **scuole** nelle quali vi è una forte proporzione di alunni immigrati, ma la loro efficacia sembra limitata, forse per la mancanza di massa critica o perché mirati in modo inefficace.²⁵
- Esistono numerosi programmi di **sostegno scolastico** in gruppo, come i centri di assistenza all'apprendimento e allo svolgimento dei compiti a casa; queste attività, che si svolgono dopo le normali ore di corso, sono spesso organizzate in collaborazione con la collettività. Tali dispositivi fanno ricorso **all'inquadramento e al tutorato** nei bambini, ad esempio ricorrendo a studenti delle classi superiori. Queste misure sono risultate particolarmente efficaci quando sono state attuate da persone della stessa origine e nell'ambito più vasto di una **partnership con le organizzazioni dei genitori e di istituti degli enti locali**, con l'eventuale concorso di altre iniziative, come la designazione di un mediatore scolastico.²⁶
- Sono state utilizzate anche le **scuole della seconda opportunità**, riconoscendo tuttavia che esse non devono divenire un percorso in insegnamento parallelo, segregato, per i bambini che non riescono a completare il corso principale di studi. La formazione degli adulti, e in particolare l'apprendimento delle lingue, è ampiamente incoraggiato nelle comunità di migranti per aiutare ad interrompere la trasmissione intergenerazionale degli handicap sopra ricordati e per agevolare la comunicazione tra la scuola e le famiglie.
- **L'insegnamento prescolastico** ha importanti ricadute positive.²⁷ Inoltre, quando mette l'accento sullo sviluppo del linguaggio, può contribuire sensibilmente a far acquisire agli

²⁴ Relazione Eurydice sull'integrazione scolastica dei bambini immigrati in Europa (2004).

²⁵ Si veda la base della riforma concernente le zone di istruzione prioritarie in Francia.

²⁶ Si vedano gli esempi in allegato.

²⁷ Si veda la comunicazione della Commissione sull'efficienza e l'equità nei sistemi europei di istruzione e formazione, COM(2006) 481 def., e la risoluzione del Consiglio del novembre 2007 sull'istruzione e la formazione come motore essenziale della strategia di Lisbona.

alunni immigrati le competenze necessarie per la loro successiva carriera scolastica.²⁸ Orbene, come si è visto al punto 2.1, i figli di migranti sono spesso quelli il cui accesso a queste strutture d'insegnamento è più problematico; i sistemi che prevedono aiuti finanziari per le famiglie socialmente sfavorite al fine di consentire loro di accedere a servizi di assistenza dei figli hanno ottenuto buoni risultati.²⁹

- **L'insegnamento integrato**, che neutralizza le tendenze alla segregazione ricordate in precedenza, è l'obiettivo esplicito di alcuni sistemi. Nella misura in cui la segregazione è difficile da eliminare una volta che si è creata, i paesi che hanno dovuto recentemente affrontare forti ondate migratorie potrebbero avere interesse ad applicare una **strategia di prevenzione**, per far sì che sia mantenuto sin dall'inizio l'equilibrio socioeconomico ed etnico. Le scuole e i servizi possono collaborare per ripartire gli alunni immigrati ed evitare in tal modo i fenomeni di concentrazione. Le misure volte a rendere più attraenti le scuole con una forte popolazione di allievi provenienti da ambienti svantaggiati, come la creazione delle cosiddette "**scuole calamita**"³⁰ hanno dato risultati incoraggianti.
- Garantire il rispetto di **norme di qualità** in tutte le scuole costituisce una misura essenziale. Lo sviluppo della qualità può concretizzarsi in misure di contatto costante con i genitori, miglioramento delle infrastrutture, rafforzamento delle attività periscolastiche e creazione di una cultura del rispetto. Nella pratica, la questione dell'**insegnamento e della leadership** nelle scuole³¹ occupa un posto importante. Alcuni sistemi hanno cercato di risolvere il problema del forte tasso di rotazione degli insegnanti nelle scuole meno favorite grazie a misure di incentivo volte a garantire che gli insegnanti scelgano tali scuole e vi rimangano. La **formazione e lo sviluppo professionale degli insegnanti** sulle questioni di gestione della diversità e di motivazione degli alunni in situazione precaria stanno aumentando. Alcuni sistemi cercano apertamente di **aumentare il numero di insegnanti provenienti da un ambiente migratorio**.
- L'acquisizione da parte degli alunni di una migliore conoscenza della loro cultura e della cultura degli altri può consentire agli alunni immigrati di acquisire sicurezza e costituisce un arricchimento per tutti. Un **insegnamento interculturale** di questo tipo non deve assolutamente indebolire il ruolo centrale occupato dall'identità, dai valori e dai simboli del paese ospitante. Esso tende soprattutto a stabilire un vincolo di **reciproco rispetto**, a sensibilizzare agli effetti negativi dei pregiudizi e degli stereotipi e a sviluppare la capacità di adottare punti di vista diversi³², migliorando al tempo stesso la conoscenza e incitando al rispetto dei valori e dei diritti fondamentali della società del paese ospitante.

²⁸ Spies, Büchel e Wagner (2003), ad esempio, hanno constatato in Germania che la frequentazione della scuola materna aumenta fortemente la probabilità che i figli di migranti accedano all'insegnamento secondario superiore.

²⁹ Un buon esempio, che ha ottenuto ottime valutazioni, è il programma HeadStart negli Stati Uniti (vedasi allegato).

³⁰ Queste scuole (magnet schools) sono apparse negli Stati Uniti alla fine degli anni '70. L'idea è di attirare alunni provenienti da quartieri della zona urbana in cui risiedono le classi medie proponendo materie e attività interessanti e rare. Questo sistema può consentire di ristabilire l'equilibrio socioeconomico nelle scuole, migliorando al tempo stesso i programmi scolastici nei quartieri sfavoriti. Il sistema è sperimentato anche in Europa – si veda <http://schulpreis.bosch-stiftung.de>.

³¹ Relazione McKinsey (2007).

³² Si vedano le raccomandazioni del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, sulle competenze fondamentali per l'istruzione e la formazione permanente, in particolare le competenze 6 (competenza sociale e civica) e 9 (sensibilità e espressione culturali).

4. AFFRONTARE LA PROBLEMATICHE A LIVELLO EUROPEO

30. Il contenuto e l'organizzazione dell'istruzione e della formazione rientrano nella sfera di competenze degli Stati membri. È a livello nazionale o regionale che le strategie devono essere definite e applicate. Gli Stati membri hanno comunicato il loro interesse ad una cooperazione in materia di integrazione dei figli di migranti. La Commissione europea può agevolare tale cooperazione. Il carattere comune delle sfide e dei fattori che sottendono tali situazioni, coniugato alla diversità degli approcci attuati dagli Stati membri, dalle regioni e dalla città, fanno prevedere un dialogo fruttuoso.

31. L'Unione europea realizza già vari tipi di attività che influiscono, direttamente o indirettamente, sulle politiche degli Stati membri in materia. È opportuno inoltre esaminare il ruolo della direttiva 77/486/CEE nell'elaborazione delle azioni avviate in questo settore.

4.1. Il ruolo dei programmi e delle azioni comunitarie

32. La Commissione europea dà già il suo contributo a numerosi programmi e azioni relativi, tra l'altro, a questo tema. Nel 2005, la Commissione ha proposto un programma comune per l'integrazione – quadro relativo all'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea³³ – costituito da misure volte a mettere in pratica i principi di base comuni in materia d'integrazione, nonché vari meccanismi comunitari di appoggio come i punti di contatto nazionali sull'integrazione³⁴, il Forum europeo sull'integrazione e le relazioni annuali sulla migrazione e l'integrazione. Inoltre, il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi facilita l'adozione di misure di integrazione dei giovani e dei bambini provenienti da un ambiente migratorio. La raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, sulle competenze fondamentali per l'istruzione e la formazione permanenti enumera le attitudini, le conoscenze e gli atteggiamenti di cui l'istruzione dovrebbe dotare gli individui per favorire la loro integrazione, la loro realizzazione e il loro sviluppo personali, la cittadinanza attiva, l'integrazione sociale e l'occupazione nell'Europa moderna. Le competenze numero 6 (competenze sociali e civiche) e 9 (sensibilità e espressione culturali) sono particolarmente pertinenti nel contesto di una elevata presenza di alunni migranti e potrebbero utilmente contribuire ad elaborare strategie educative a livello nazionale.

33. Il programma "Istruzione e formazione permanenti", in particolare i programmi Comenius (istruzione scolastica), Leonardo da Vinci (formazione professionale) e Grundtvig (formazione degli adulti) nonché il programma Gioventù, sostengono progetti e insegnamento interculturali, di integrazione scolastica di alunni immigrati e di integrazione sociale di giovani svantaggiati. Alcuni esempi figurano nell'allegato.

34. La politica di coesione è in grado, grazie ai fondi strutturali, in particolare all'FSE e al FESR, di sostenere progetti e misure di integrazione sociale a livello nazionale e regionale. L'iniziativa "Le regioni, attrici del cambio economico", nel quadro del programma Urbact, favorirà la cooperazione transnazionale e lo scambio delle migliori prassi. L'integrazione sociale dei giovani provenienti dall'immigrazione costituisce una priorità fondamentale. Il programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà (Progress) offre inoltre possibilità di cooperazione transnazionale.

35. L'Anno europeo dell'uguaglianza delle opportunità per tutti (2007) e l'Anno europeo del dialogo interculturale (2008) costituiscono un quadro propizio ad un dibattito europeo sull'integrazione e sui giovani migranti.

³³ COM/2005/389.

³⁴ Documento del Consiglio 14615/04.

4.2. Scambi sulle politiche a livello europeo

36. Il Metodo aperto di coordinamento per l'istruzione e la formazione costituisce una piattaforma di cooperazione e di scambio tra gli Stati membri sulle problematiche comuni in materia di istruzione. La Commissione proporrà per questo processo, nel dicembre 2008, un nuovo quadro che consentirà, tra l'altro, di facilitare gli scambi sulle politiche concernenti questo tema. La Commissione prevede in particolare di elaborare indicatori o criteri relativi alle differenze di risultati scolastici e dei livelli di scolarizzazione tra i figli di migranti e i bambini originari del paese ospitante.

37. La Commissione europea collabora strettamente con le organizzazioni internazionali che lavorano anche sull'istruzione e la migrazione, come l'OCSE e il Consiglio d'Europa. Questa cooperazione rimane una priorità.

4.3. Il ruolo della direttiva 77/486/CEE del Consiglio relativa alla formazione scolastica dei figli dei lavoratori migranti³⁵

38. Nel contesto della riflessione avviata dal presente documento, ci si può interrogare sul ruolo che potrebbe svolgere la direttiva 77/486/CEE in futuro nell'elaborazione delle politiche nazionali.

39. Il recepimento, l'applicazione e il controllo relativi a tale direttiva sono risultati difficili³⁶; queste difficoltà si spiegano almeno in parte con il fatto che il contesto di gestione dell'immigrazione mediante accordi bilaterali con gli Stati membri, nell'ambito del quale il testo è stato elaborato, non era già più attuale al momento della sua adozione. Tenuto conto delle difficoltà che si sono incontrate, quando la Comunità aveva solo 9 Stati membri, nell'attuazione della cooperazione bilaterale necessaria all'applicazione formale della direttiva, non si vede come la sua attuazione potrebbe essere sensibilmente migliorata in un'Europa a 27.

40. Si pone anche la questione del campo d'applicazione della direttiva. Le sfide riguardano oggi, in ampia misura, i bambini originari di paesi terzi che non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva.

41. Infine, è opportuno valutare il valore aggiunto delle disposizioni di questo testo nell'elaborazione delle politiche in materia d'istruzione. La disposizione secondo la quale gli Stati membri adottano "le misure appropriate perché sia offerta nel loro territorio [a favore dei figli dei lavoratori migranti], un'istruzione d'accoglienza gratuita che comporti in particolare l'insegnamento, adattato alle esigenze specifiche di queste persone, della lingua o di una delle lingue ufficiali dello Stato ospitante" sembra avere avuto una scarsa incidenza sull'elaborazione delle politiche degli Stati membri nei confronti delle problematiche complesse esposte nella direttiva. Tutti hanno elaborato i propri metodi per l'insegnamento della lingua del paese ospitante. Nella più ampia ottica dell'istruzione dei bambini provenienti da un contesto migratorio, ci si può chiedere in quale misura gli Stati membri beneficerebbero ulteriormente della direttiva o di una combinazione di scambi sulle politiche e di aiuti all'elaborazione di misure.

La seconda disposizione della direttiva secondo la quale gli Stati membri adottano "le misure appropriate al fine di promuovere, coordinandolo con l'insegnamento normale, un insegnamento della madre lingua e della cultura del paese d'origine" lascia un importante margine di manovra quanto al modo di soddisfare tale obbligo. Il suo impatto è stato

³⁵ Direttiva 77/486/CEE, del Consiglio, del 25 luglio 1977, relativa alla formazione scolastica dei figli dei lavoratori migranti (GU L 199 del 6.8.1977, pagg. 32-33).

³⁶ Vedi COM (94)80 e la relazione Eurydice 2004.

ineguale³⁷, ma nelle circostanze indicate al punto 3.1 esso può essere considerato come un approccio valido. D'altro canto, la mobilità intracomunitaria dei lavoratori cittadini dell'Unione è fortemente aumentata in seguito agli allargamenti del 2004 e del 2007. Questa situazione potrebbe comportare un nuovo interesse per l'azione a favore dell'insegnamento della lingua d'origine tra i figli di migranti in generale. Occorre stabilire se il miglior mezzo per attuare tali misure risieda in strumenti legislativi fondati su regimi giuridici diversi previsti dal trattato per i cittadini dell'UE e i cittadini di paesi terzi, ovvero in accordi stipulati su base volontaria (che potrebbero inserirsi all'interno o al di fuori del quadro formale del sistema scolastico). Conformemente all'esigenza della direttiva di raggiungere l'obiettivo stabilito in cooperazione con lo Stato membro d'origine, la creazione di reti e il gemellaggio di scuole potrebbero essere utilizzati per realizzare l'insegnamento della lingua d'origine, in particolare in alcune scuole o collettività con il sostegno del programma Istruzione e formazione permanenti. Anche la formazione degli insegnanti potrebbe essere sviluppata in questo senso.

5. PROPOSTA DI CONSULTAZIONE

42. A parere della Commissione, sarebbe utile consultare le parti interessate sulle strategie di istruzione dei bambini provenienti da un contesto migratorio. Le parti interessate sono invitate a comunicare i loro punti di vista sui seguenti temi:

- le sfide strategiche;
- le misure in grado di rispondere a tali sfide;
- il sostegno che l'Unione europea potrebbe apportare agli Stati membri in questo contesto; e
- il futuro della direttiva 77/486/CEE.

43. I partecipanti sono invitati a utilizzare le seguenti domande di ampia portata come guida nell'elaborare i loro contributi.

A. Le sfide strategiche

1. Quali sono le sfide strategiche principali collegate all'offerta di una buona istruzione ai bambini provenienti da un contesto migratorio? Oltre a quelle che sono state definite nel presente documento, è opportuno prenderne in considerazione altre?

B. Le misure strategiche

2. Quali sono le misure strategiche in grado di rispondere a tali sfide? Dovrebbero essere previste altre misure e strategie oltre a quelle esposte?

C. Il ruolo dell'Unione europea

3. Quali azioni possono essere intraprese attraverso i programmi comunitari per influenzare positivamente l'istruzione dei bambini provenienti da un contesto migratorio?

4. Come è opportuno rispondere a queste problematiche nel quadro del metodo aperto di coordinamento per l'istruzione e la formazione? Ritenete che sia opportuno elaborare eventuali indicatori e/o criteri come strumenti per concentrare ulteriormente l'azione dei poteri pubblici sull'attenuazione delle differenze dei risultati scolastici?

D. Il futuro della direttiva 77/486/CEE

5. Tenuto conto del modo in cui è stata applicata in passato e tenuto conto dell'evoluzione e della natura dei flussi migratori dal momento della sua adozione, come può la direttiva 77/486/CEE

³⁷ Relazione Eurydice 2004.

svolgere un ruolo di sostegno nelle politiche degli Stati membri in materia? Raccomandereste il suo mantenimento nella sua forma attuale, la sua modifica o la sua abrogazione? Avete altri approcci da proporre per sostenere le politiche degli Stati membri sulle questioni affrontate?

44. La consultazione sulle questioni precedenti è aperta sino al 31 dicembre 2008.

45. I contributi possono essere inviati al seguente indirizzo:

Commissione europea
DG Istruzione e cultura
Consultazione sull'istruzione e la migrazione
B-1049 Bruxelles
E-mail EAC-migrantchildren@ec.europa.eu

46. La Commissione europea esaminerà i risultati di questa consultazione e pubblicherà le sue conclusioni all'inizio del 2009. Si prega di notare che i contributi e i nomi dei loro autori potranno essere pubblicati, a meno che gli autori rifiutino esplicitamente il loro consenso alla pubblicazione al momento di inviare il loro contributo.