

Collana di studi

14

COSTITUZIONE E STATO SOCIALE

a cura di

Antonio Ignazio Arena e Alberto Randazzo



2024

CONSULTA ONLINE

In copertina: La fontana di Orione realizzata nel 1553 da Giovanni Angelo Montorsoli in collaborazione con Domenico Vanello (piazza Duomo, Messina)

Costituzione e Stato sociale

a cura di

Antonio Ignazio Arena e Alberto Randazzo

Collana di studi di Consulta OnLine
14

Il volume raccoglie i contributi elaborati a margine del ciclo di seminari tenuti presso l'Università di Messina nell'a.a. 2021-2022

Ottobre 2024

ISBN: 979-12-81326-04-0

Editore Consulta OnLine - CF 90078670107

Via Balbi 22 - 16126 Genova

info@giurcost.org

INDICE

Giovanni Moschella <u>Prefazione</u>	VII
<u>Antonio Ignazio Arena, Alberto Randazzo</u> <i>Introduzione</i>	1
<u>Gianluca Famiglietti</u> <i>Per una società giusta e inclusiva. I diritti dei migranti nella Costituzione italiana</i>	13
<u>Anna Lorenzetti, Francesco Picozzi</u> <i>Il sovraffollamento carcerario tra narrazione dottrinale, giurisprudenza contra legem e disattenzione del legislatore: alcune considerazioni dal punto di vista costituzionale</i>	31
<u>Annamaria Poggi</u> <i>Scuola e pandemia: cosa è accaduto, cosa abbiamo imparato</i>	77
<u>Emanuele Rossi</u> <i>Il Terzo settore nel sistema costituzionale italiano</i>	81
<u>Antonio Ruggeri</u> <i>Note minime in tema di sovraffollamento carcerario (e non solo...)</i>	103
<u>Anna Maria Citrigno</u> <i>Prime note sul diritto allo studio dei detenuti</i>	109
<u>Rosario Ceraolo</u> <i>Opportunità della co-programmazione e della co-progettazione in Sicilia</i>	117
<u>Elena Girasella</u> <i>Tutti gli esseri umani hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge. Il riconoscimento del diritto allo studio in favore dei non cittadini, rifugiati e migranti richiedenti asilo</i>	121
<u>Letizia Salvo</u> <i>La protezione temporanea a favore degli sfollati ucraini: i limiti della decisione di esecuzione</i>	131
<u>Rocco Scicchitano</u> <i>La giustizia di comunità (anche) come risposta al sovraffollamento carcerario</i>	141
<u>Francesco Torre</u> <i>La corsa al trilogico ovvero la “prima parola” è quella che conta (recenti tendenze a partire da Corte Cost. sentt. nn. 54 e 67 del 2022)</i>	149
<u>Collaboratori del volume</u>	163

ELENA GIRASELLA*

**Tutti gli esseri umani hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge.
Il riconoscimento del diritto allo studio in favore dei non cittadini, rifugiati e migranti
richiedenti asilo**

SOMMARIO: 1. Considerazioni preliminari sull'importanza dell'accesso all'alta formazione per i migranti. – 2. Il riconoscimento del diritto allo studio in favore dei rifugiati e dei migranti richiedenti asilo. – 3. Margini di effettivo esercizio del diritto allo studio in favore dei rifugiati e dei migranti richiedenti asilo a partire dal sistema di riconoscimento dei titoli già in loro possesso. – 4. Conclusioni.

ABSTRACT: Based on the recognition of universal social rights, this contribution provides an analysis of the recognition and practical exercise of the right to education for migrants. In terms of guarantees, it demonstrates the value of the Italian and European regulatory framework, ensuring access to higher education even in the absence of documentation, an instance that affects the migrant population. Concerning practical access to higher education, the work reveals the role of universities in recognizing qualifications and facilitating academic, and thus social, inclusion pathways for refugees and asylum seekers.

1. Considerazioni preliminari sull'importanza dell'accesso all'alta formazione per i migranti

Ragionare sull'importanza *erga omnes* dell'accesso all'alta formazione significa ribadire un assunto che non ha certo bisogno di essere dimostrato. Farlo con riferimento specifico alle persone con *background* migratorio o ancora in migrazione suggerisce però la necessità di soffermarsi a ragionare su alcuni aspetti peculiari. Non sfuggano quelli che possono derivare dalla situazione personale dei diretti interessati, per il carico emotivo di un vissuto a dir poco difficile e per la stessa difficoltà ad affrontare un futuro non meno precario. Nell'economia del presente lavoro questa considerazione generale resta sullo sfondo di un'analisi che ha la finalità di porre in evidenza come il riconoscimento e l'effettivo esercizio del diritto allo studio per i migranti dipenda, nel nostro contesto, proprio dalle tutele costituzionali poste in tal senso. Tutele che il legislatore ha il compito di tradurre in politiche la cui disciplina appare di importanza sempre crescente. In via preliminare occorre, inoltre, soffermarsi sulla distinzione tra gli status considerati, i cui aspetti definitivi fanno da discriminare anche rispetto alle misure di sostegno ipotizzabili e introdotte¹. Nelle more del riconoscimento della protezione internazionale, infatti, il migrante richiedente asilo è esposto ad una condizione di massima precarietà correlata alla stessa precarietà delle condizioni di accoglienza. Nel caso di interesse relativo all'accesso al diritto allo studio, ad esempio, si pensi al rischio di dover interrompere la formazione in caso di trasferimento o fuoriuscita da un determinato centro di accoglienza

* Dottoressa di ricerca in Scienze politiche presso il Dipartimento di Scienze politiche e giuridiche dell'Università di Messina.

¹ Il contributo propone riferimenti minimi in ragione della sintesi richiesta. Sul riconoscimento dello *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 e gli ulteriori e differenti aspetti che attengono alla più ampia platea degli aventi diritto all'asilo *ex d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251, G. FAMIGLIETTI, Il richiedente protezione internazionale davanti ai suoi "giudici"*, Torino, 2021, 41 ss.

che non di rado può comportare il cambio di città o regione². La scelta di intraprendere un percorso di studi nel Paese di approdo, considerate le esigenze primarie da dover soddisfare, presuppone evidentemente che vi sia un'elevata motivazione in tal senso spesso legata ad un vissuto in cui la persona in parola aveva già provato ad investire nella propria formazione, magari acquisendo dei titoli utili ad esercitare mansioni lavorative ad alta professionalità. Ciò conduce alla dimensione della questione che si intende prendere in esame, quella che attiene al riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche. Si tratta di un'area di interesse di fondamentale importanza dal momento che, se ben organizzata e messa in pratica dalle diverse realtà istituzionali interessate, formative e non, consente di valorizzare le conoscenze e le competenze pregresse, massimizzandone la valenza sia per i diretti interessati che per le società di accoglienza. I migranti cioè possono capitalizzare un bagaglio che verrebbe altrimenti smarrito o riprendere un percorso senza disperdere i passi già compiuti, proseguendo più o meno esattamente dal punto in cui sono stati costretti a fermarsi; i contesti di accoglienza possono beneficiare della presenza di professionalità preparate e disponibili ad accrescere il livello di competitività del mercato del lavoro a fronte di un sostegno alla formazione pregressa dei migranti grazie ad investimenti compiuti in e da altri Paesi. L'acclarata esistenza di mutui benefici, personali e collettivi, locali e globali, ruota attorno a diverse considerazioni che l'Organizzazione delle Nazioni Unite, nell'ultimo summit dedicato alla formazione, riassume ricordando che «*Appropriate policy and legislative measures and inclusive curriculum and learning materials are also important to protect rights, promote inclusion, prevent and address all forms of violence, stigma, discrimination, and exclusion, as well as to support learners' nutrition, and physical and mental health*». Sul piano operativo, la voce dei giovani riuniti al summit chiede non a caso ai «*decision-makers to eradicate all legal, financial, and systemic barriers preventing all learners, particularly migrant, refugee, and displaced youth, from accessing and fully participating in education - such as lack of recognition of prior learning, lack of recognition of academic documents, barriers related to transitioning from one level of education to another, and more*»³. Si tratta di considerazioni che riguardano un'importante platea di persone. Per dare una dimensione appropriata della realtà cui ci si riferisce, la fonte più autorevole e attendibile è di certo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) le cui stime più complete pubblicate nel 2019 evidenziano il persistere di una grave crisi educativa già a partire dall'istruzione di base: globalmente solo il 77% dei bambini rifugiati frequenta la scuola elementare e di questi solo il 31% ha poi accesso alla scuola secondaria. Con particolare riguardo all'accesso all'alta formazione universitaria da parte dei rifugiati, la percentuale si attesta al 3%⁴. Un dato sconcertante che l'UNHCR sta cercando di moltiplicare attraverso la «*15by30 Roadmap*» vale a dire una vasta campagna di sensibilizzazione che ha l'obiettivo di raggiungere entro il 2030

² Per una descrizione circa le modalità di gestione delle diverse fasi dell'accoglienza in seno all'attuale Sistema Accoglienza e Integrazione (SAI), già Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) e Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI) e le ultime stime sulla tempistica utile alla conclusione dell'iter di definizione della domanda di protezione internazionale, G.C. BLANGIARDO, E. CODINI, M. D'ODORICO, G. GILARDONI, A. MENONNA e S. MORLOTTI, *Beneficiari di protezione internazionale ed integrazione in Italia – NIEM National Report, 2022*, 4 ss.

³ United Nations, *Report on the 2022 Transforming Education Summit*, January 2023, 14.

⁴ Dati e relativi commenti in UNHCR, *Coming Together For Refugee Education*. Education Report 2020, 9. Inoltre, per un approfondimento sull'accesso alla formazione da parte dei rifugiati anche dal punto di vista della sostenibilità economica di tali scelte politiche, WORLD BANK-UNHCR, *The Global Cost of Inclusive Refugee Education*, January 2021.

la percentuale di almeno il 15% di rifugiati inseriti in percorsi accademici e di alta formazione⁵. Ad oggi, le statistiche più aggiornate, sempre a cura dell'UNHCR, restituiscono un dato globale circa gli studenti rifugiati immatricolati nell'anno accademico 2020-2021 pari al 6%. I dati sull'istruzione primaria passano, per lo stesso periodo di riferimento, al 68%; quelli relativi all'istruzione secondaria crescono fino al 37%⁶. Superato lo sconforto iniziale, dunque, questi riferimenti possono essere letti positivamente se si guarda al loro sviluppo nel tempo e, inoltre, se consideriamo la tendenza, incoraggiano l'intero mondo universitario a rivestire un ruolo certamente sempre più rilevante, capace di favorire una lettura della questione relativa all'accesso dei migranti all'alta formazione trasformando la percezione della loro inclusione da problema in concreta opportunità.

2. Il riconoscimento del diritto allo studio in favore dei rifugiati e dei migranti richiedenti asilo

Il titolo del presente contributo si spinge fino a proporre una parafrasi dell'art. 3 della nostra Costituzione al fine di rendere l'impostazione del ragionamento circa il riconoscimento dei diritti sociali al di là di ogni status legato alla cittadinanza. Con riferimento più specifico all'oggetto di analisi (e ai Soggetti cui è dedicata), la sua naturale prosecuzione logica potrebbe essere oltretutto ben resa attraverso le parole di Enrica Rigo per cui «il posto delle migrazioni è, quindi, quello di chi chiede di essere ammesso alla “comunità dei diritti”»⁷.

Sebbene la normativa italiana non possa essere annoverata tra quelle maggiormente illuminate e aperte alle istanze sociali di inclusione dei migranti⁸ è proprio la Costituzione a fungere da baluardo contro ogni discriminazione a loro danno per la fruizione dei diritti fondamentali e dei diritti sociali tra questi⁹. La lettura dell'art. 10 in combinato disposto con gli artt. 2 e 3 restituisce la cornice entro cui ancorare la disciplina di maggior favore da accordare anche ai migranti rifugiati e richiedenti asilo, andando oltre quel legame stabile con il territorio che non rileva al caso di specie. In questo senso la giurisprudenza costituzionale appare consolidata¹⁰ e con la revisione dell'art. 117, inoltre, la copertura costituzionale si apre

⁵ UNHCR, *Education 2030: A Strategy for Refugee Education*, 2019.

⁶ UNHCR, *DAFI Annual Report 2021: Higher Education: Now is the Time*, 2022, 14.

⁷ E. RIGO, *Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza nell'Unione allargata*, Roma, 2007, 36.

⁸ Pensiamo ad esempio alla l. 5 febbraio 1992, n. 91, che regola i casi di acquisizione della cittadinanza che, come messo in luce tra gli altri da Alessio Rauti, spicca per aver comportato addirittura un arretramento sul fronte dell'inclusione degli stranieri immigrati in Italia rispetto alla precedente disciplina di cui alla l. 13 giugno 1912, n. 555. Rif. A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentazione politica e fini costituzionali*, Napoli, 2020, 127 ss.

⁹ Nel rispetto della brevità del saggio si propone un unico riferimento dottrinale, preferito ai pur numerosi e più recenti per autorevolezza e profondità, A. RUGGERI, [I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza](#), in [Consulta OnLine 2017/II](#), 364 ss.

¹⁰ L'assunto per cui la condizione giuridica dello straniero sia da intendersi costituzionalmente ancorata al principio di eguaglianza è ribadito con costanza dalla Consulta sin da una delle prime sentenze in proposito quando, al punto 2 del considerato in diritto di cui alla sent. [n. 120/1967](#), ricorda che il principio di eguaglianza è «garantito anche allo straniero dall'art. 3 della Costituzione italiana in connessione, come si è detto, con l'art. 2 della Costituzione stessa e con le norme di diritto internazionale». Per un approfondimento circa il dibattito scaturito dalla sentenza citata in relazione al concetto definitorio di «diritti fondamentali dell'uomo», cui si riferisce, si vedano, ad esempio, M. LOSANA, «Stranieri» e principio costituzionale di uguaglianza, in [Rivista AIC](#), n. 1/2016, 7 ss.; A. GIORGIS, M. LOSANA e E. GROSSO, *Diritti uguali per tutti?: gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, Milano, 2017.

e si integra con i principi sanciti dal diritto internazionale¹¹. Tra questi, i riferimenti principali si rinvergono ai sensi della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 il cui art. 26 sancisce l'universalità del diritto all'istruzione, introducendo anche il riferimento all'accesso ai più elevati livelli di formazione in base al merito. Qualche anno più tardi anche la Convenzione di Ginevra del 1951 (e successivo Protocollo addizionale di New York del 1967) sancisce il medesimo diritto con riferimento ai rifugiati, i quali, ai sensi dell'art. 22, vengono equiparati ai cittadini per ciò che attiene l'istruzione di base mentre dovranno godere del

«trattamento più favorevole possibile e, comunque, non meno favorevole di quello accordato nelle stesse circostanze agli stranieri in generale, in relazione agli studi, la convalida di certificati di studio, di diplomi e studi universitari conseguiti all'estero, l'esenzione delle tasse e la concessione di borse di studio».

È in tale cornice che giova quindi ricordare le previsioni di cui all'art. 2 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (T.U. Immigrazione) ai sensi del quale

«allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti».

È vero che i diritti sociali sfuggono dal novero dei diritti umani sanciti dalle convenzioni internazionali¹² ma ciò non si ritiene riferibile ad una qualche lacuna del sistema giuridico internazionale quanto alla natura intrinseca degli stessi diritti sociali la cui tutela, sul piano delle enunciazioni e nel loro concreto esercizio, non può che risiedere entro gli ordinamenti nazionali.

Lo scarto tra il sistema di garanzia multilivello appena sopra accennato, la conseguente massima espansione dei diritti spettanti alle persone in quanto tali e l'effettivo esercizio degli stessi si gioca infatti, con riferimento particolare ai diritti sociali, sul piano preminente della sostenibilità economica¹³.

Così, se sul piano del loro riconoscimento anche in favore dei migranti non sussistono limitazioni di sorta, sul piano dell'effettiva tutela occorre sottolineare l'importanza di garantire un sistema adeguato, non solo o non soltanto di tipo economico-finanziario ma anche, forse soprattutto, di tipo organizzativo. I diritti sociali «sono diritti il cui godimento dipende dall'esistenza di un'organizzazione necessaria e idonea all'erogazione della prestazione

¹¹ Con l'art. 117 comma 1, per come riformulato dalla legge di revisione costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, si sancisce la centralità della fonte internazionale in rapporto a quella interna secondo quel meccanismo che gli esperti non lesinano a giudicare innovativo, introdotto con la sent. della Corte costituzionale [n. 349 del 2007](#) che, unitamente alla «sentenza gemella» [n. 348 del 2007](#) introduce il criterio della doppia pregiudizialità in virtù della quale la Carta EDU si considera dotata di copertura costituzionale. In argomento, D. TEGA, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte ordinaria a fonte sub-costituzionale del diritto*, in *Quad. cost.*, n. 1/2008, cui si rimanda anche per gli ulteriori commenti a sentenza e, più di recente, AA.VV., *I diritti fondamentali fra Carte e Costituzioni europee*, Roma, 2022, riferimenti in particolare nei saggi ivi contenuti di R. CONTI, *CEDU e Carta UE dei diritti fondamentali, tra contenuti affini e ambiti di applicazione divergenti*, 62 ss. e G. PISTORIO, *La rimessione alla Corte costituzionale anche per contrasto con la CEDU e/o con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, 177 ss.

¹² Guido Corso ricorda in proposito che pur «quando sono previsti, come nel Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, sono privi di effettività» data la mancata previsione di organi preposti al controllo della loro effettiva tutela, G. CORSO, *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, Roma, 2019, 275.

¹³ In particolare, sul preminente valore della massima espansione dei diritti, G. SILVESTRI, *L'individuazione dei diritti della persona*, in [Diritto Penale Contemporaneo](#), 29 ottobre 2018.

oggetto dei diritti stessi»¹⁴ e, nel caso del diritto allo studio, questo significa innanzitutto che le singole istituzioni formative sono chiamate a realizzare al proprio interno strategie organizzative mirate, senza le quali i migranti in parola molto difficilmente riuscirebbero a beneficiarne utilmente.

A ricordare agli Atenei che il diritto allo studio non deve soffrire alcuna forma di discriminazione è proprio la Consulta che di recente si è espressa con una sentenza che giova riprendere ai fini del ragionamento proposto sia per l'esito che la pronuncia comporta che per le argomentazioni offerte dalla Corte, il cui tenore approfondisce gli spunti già indicati. Il riferimento è alla sent. [n. 42 del 2021](#)¹⁵, che qui si prende in considerazione per la parte che attiene al giudizio di legittimità costituzionale rispetto all'art. 15, comma 1, della l. prov. Trento n. 23 dicembre 2019, n. 13, che introduceva il comma 4-bis nell'art. 2 della l. prov. Trento n. 29 dicembre 1993, n. 29, ai sensi del quale era prevista «una riserva di un numero di posti non inferiore al 10 per cento per candidati residenti in provincia di Trento, nell'ipotesi di parità di merito con candidati non residenti», con riferimento ai test di ingresso ai corsi universitari dell'Ateneo trentino. A sostegno del pieno riconoscimento del diritto allo studio vale la pena riportare quasi per esteso quanto esposto dalla Consulta al punto 6.3:

«La disposizione impugnata incide oggettivamente sui termini di godimento del diritto allo studio universitario (...). Secondo l'orientamento costante di questa Corte, disposizioni legislative che individuino nella residenza più o meno prolungata in un determinato territorio la condizione o anche solo un elemento di favore per l'accesso a determinate prestazioni (sentenze [n. 9 del 2021](#), [n. 281](#) e [n. 44 del 2020](#), [n. 166 del 2018](#)) o per l'ammissione a procedure selettive (sentenza n. 151 del 2020) superano il vaglio di legittimità soltanto se mostrano una idonea e ragionevole correlazione con la funzione e la finalità dei servizi o delle prestazioni il cui godimento è inciso dalle disposizioni oggetto di esame. Nel caso di specie, non può intravedersi alcuna ragionevole correlazione tra il requisito della residenza nel territorio provinciale e l'accesso ai corsi universitari».

Si tratta di una sentenza che è possibile annoverare tra quelle che più di tutte incarnano la visione universalista dei diritti che è utile rimarcare per ribadire come «il fondamento normativo delle prestazioni sociali non contributive sia la solidarietà tra membri appartenenti a una medesima comunità»¹⁶. È una sentenza, inoltre, che argomenta la stessa importanza del riconoscimento del diritto allo studio oltre il nucleo centrale dell'istruzione di base, ricordando le previsioni costituzionali di primario riferimento:

«Questa Corte ha già chiarito che il diritto allo studio “comporta non solo il diritto di tutti di accedere gratuitamente alla istruzione inferiore, ma altresì quello – in un sistema in cui ‘la scuola è aperta a tutti’ (art. 34, primo comma, della Costituzione) – di accedere, in base alle proprie capacità e ai propri meriti, ai ‘gradi più alti degli studi’ (art. 34, terzo comma): espressione, quest'ultima, in cui deve ritenersi incluso ogni livello e ogni ambito di formazione previsti dall'ordinamento” (sentenza [n. 219 del 2002](#)). Al godimento del diritto allo studio si correla funzionalmente la stessa autonomia attribuita dall'art. 33, sesto comma, Cost., alle università, che infatti non assume rilievo unicamente per i profili organizzativi interni, ma

¹⁴ F. Modugno (cur.), *Diritto pubblico*, Torino, 2012, 647.

¹⁵ A commento, V. DESANTIS, *Il requisito della residenza in rapporto all'accesso al diritto allo studio: la sent. n. 42/2021 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, 130 ss.

¹⁶ D. STRAZZARI, *Federalismo e Immigrazione. Un'indagine comparata*, Trento, 2020, 255. Contributo cui si rimanda anche per gli approfondimenti relativi alle precedenti pronunce della Corte costituzionale attinenti all'accesso alle prestazioni sociali in rapporto al requisito della residenza in cui l'autore nota una costanza di giudizio almeno fino al 2013 per poi mettere in luce alcuni casi da cui assumere una qualche oscillazione, perlomeno con riguardo all'erogazione di talune prestazioni correlate a bisogni non sostanziali.

anche per il “rapporto di necessaria reciproca implicazione” con i diritti costituzionalmente garantiti di accesso all’istruzione universitaria (sentenze [n. 42 del 2017](#) e [n. 383 del 1998](#))».

È una sentenza, infine, che fa esplicito riferimento all’importanza di riconoscere il diritto allo studio universitario senza limitazioni e nel pieno rispetto del principio di uguaglianza:

«Assumere che il requisito della residenza possa operare come criterio di favore nelle circostanze indicate, pertanto, non solo non trova giustificazione nelle finalità che il diritto ad accedere ai corsi universitari persegue, che sono legate al rafforzamento della capacità e del merito individuali, ma contraddice anche la naturale vocazione dell’istituzione universitaria a favorire la mobilità, oltre che dei docenti, anche degli studenti, al fine di incentivare e valorizzare le attività sue proprie e la loro tendenziale universalità».

Il richiamo alla mobilità di docenti e studenti quale elemento di arricchimento del sistema non solo della formazione ma sociale, per le ricadute in termini di crescita e sviluppo che il primo comporta a livello più generale, stride con le limitazioni alla mobilità umana che proprio i processi migratori di questo secolo scontano in una maniera a dir poco brutale. A contrario, sugellare il riconoscimento del diritto allo studio con riferimento al valore della mobilità incoraggia una lettura del dispositivo proprio a sostegno delle situazioni soggettive che poniamo in capo ai migranti, rafforzando il nesso tra inclusione accademica e inclusione sociale che l’effettivo esercizio del diritto allo studio può essere in grado di determinare.

3. Margini di effettivo esercizio del diritto allo studio in favore dei rifugiati e dei migranti richiedenti asilo a partire dal sistema di riconoscimento dei titoli già in loro possesso

L’indagine sulle concrete opportunità di esercizio del diritto allo studio riconosciuto ai migranti può essere condotta attraverso due direttrici parallele: da un lato, come preme evidenziare, importa descrivere ed analizzare il sistema relativo al riconoscimento dei titoli di studio già in loro possesso all’atto di riprendere gli studi nel Paese di accoglienza e dall’altro lato si può guardare alle condizioni di inclusione realmente offerte ai migranti titolati ad avere accesso alla formazione universitaria¹⁷. Questo contributo approfondisce esclusivamente la prima questione che necessita di essere da subito complicata in relazione alle peculiari condizioni con cui avviene gran parte dell’attuale migrazione verso l’Europa da Paesi terzi, caratterizzata da irregolarità foriere di drammatiche condizioni di viaggio e arrivo, cui si accenna qui al solo fine di mettere in evidenza la vasta casistica di migranti impossibilitati a produrre documenti ed evidenze formali circa i propri studi pregressi. Inoltre, proprio nel caso dei migranti rifugiati e richiedenti asilo bisogna tenere in debita considerazione le limitate possibilità, talvolta l’impossibilità, di recuperare lo storico attraverso i legami recisi proprio in ragione della necessità di rimanere sotto la protezione dello Stato di accoglienza e di evitare qualsiasi contatto con il Paese di origine al fine di scongiurare il fondato timore di essere perseguitati.

¹⁷ Si tratta di una tematica su cui non vi è ancora molta letteratura. Per un approfondimento di taglio sociologico si rimanda a F. SCARDIGNO, *L’integrazione accademica dei rifugiati tra credenzialismo e valorizzazione dell’informal education*, in M. COLOMBO e F. SCARDIGNO, *La formazione dei migranti adulti, rifugiati e minori non accompagnati: una realtà necessaria*, Milano, 2019, 125 ss. Per un approfondimento a partire da una ricostruzione del contesto normativo di riferimento sia consentito rimandare a E. GIRASELLA, *Accesso dei migranti alla formazione universitaria, diritto sociale e politiche di integrazione*, in F. Astone, A. Lupo, V. Prudente e A. Romeo (curr.), *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, Napoli, 2019, 235 ss.

La normativa nazionale di riferimento attualmente in vigore discende dal decreto del Presidente della Repubblica del 31 agosto 1999, n. 394¹⁸ ed è stata aggiornata in tal senso nel 2014 con il d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 18, che ha modificato il d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251, emanato in attuazione della direttiva 2004/83/CE, aggiungendo all'art. 26 il comma 3-*bis* al fine di consentire alle amministrazioni competenti di individuare le modalità più opportune per effettuare il riconoscimento dei titoli e delle qualifiche «anche in assenza di certificazione da parte dello Stato in cui è stato ottenuto il titolo, ove l'interessato dimostra di non poter acquisire detta certificazione».

Per capire quali sono le amministrazioni competenti occorre allora delineare il sistema di riconoscimento a partire dall'impianto sovranazionale di riferimento. L'atto normativo cui riferirsi per la disciplina del riconoscimento dei titoli di studio, di più stretto interesse per questo studio rispetto al riconoscimento delle qualifiche, è la Convenzione di Lisbona del 1997¹⁹. Da essa si ricava l'attribuzione alle Università della competenza al riconoscimento dei titoli di studio per l'accesso all'istruzione superiore (art. 2). Una competenza che, stando alla richiamata norma di legge, gli atenei devono esercitare «nell'ambito della loro autonomia e in conformità ai rispettivi ordinamenti, fatti salvi gli accordi bilaterali in materia»²⁰. A supporto delle Università opera in tal senso anche il CIMEA (Centro di Informazione sulla Mobilità e le Equivalenze Accademiche) che adotta le pratiche condivise a livello di rete ENIC (Rete Europea dei Centri Nazionali di Informazione sulla mobilità accademica ed il riconoscimento) del Consiglio d'Europa e NARIC (National Academic Recognition Information Centres) dell'Unione europea²¹. La procedura deve essere compiuta caso per caso in quanto si tratta di un «riconoscimento finalizzato». Ogni qualifica deve essere cioè valutata singolarmente e in funzione dello scopo per cui è richiesto il riconoscimento che è gratuito nel caso in cui i richiedenti siano già in possesso dello status di rifugiato, a pagamento in tutti gli altri casi, anche se il richiedente dovesse essere beneficiario di una forma più debole di protezione internazionale o richiedente asilo. Il CIMEA si avvale dell'innovativa tecnologia *blockchain* attraverso la quale ha sviluppato il servizio «*diplome*» utile a ciascun richiedente a caricare le proprie attestazioni, anche non accademiche, per consentire una verificabilità diretta dell'autenticità del titolo di studio del migrante, che diventa anche il titolare delle proprie dichiarazioni, riducendo così in qualche modo il rischio di produzioni mendaci o non autentiche di titoli²². A seguito di detta procedura, il CIMEA rilascia l'«attestato di

¹⁸ Il riferimento è al Capo VII rubricato «Disposizioni in materia di istruzione, diritto allo studio e professioni» e, in particolare, agli artt. 48 («Riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero») e 49 («Riconoscimento titoli abilitanti all'esercizio delle professioni»). Le norme in parola non hanno subito modifiche a seguito del recente decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 2022, n. 191, in attuazione dell'art. 22 l. 7 aprile 2017, n. 47, recante misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

¹⁹ L'Italia ratifica la Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea siglata a Lisbona l'11 aprile 1997 a cinque anni di distanza dalla sua sottoscrizione con l. 11 luglio 2002, n. 148.

²⁰ Al momento si contano 19 accordi governativi per il riconoscimento dei titoli di studio, l'ultimo risalente al 22 febbraio 2022 con la Moldova. Nella lista dei Paesi con cui l'Italia ha siglato tali intese figurano, e non pare sia un caso, quelli in cui in passato vi è stata una massiccia emigrazione di italiani, segno dell'attenzione ai nostri connazionali rientrati in patria, e ai loro discendenti. Per un riscontro, v. gli Accordi governativi per il riconoscimento dei titoli di studio – Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

²¹ ENIC e NARIC costituiscono oggi un'unica rete di riferimento, ciascuna secondo la propria strutturazione, ma per le medesime finalità, ENIC-NARIC - *gateway to recognition of qualifications*.

²² Per approfondire tale aspetto, entrare nel merito delle possibili frodi cui il sistema del riconoscimento dei titoli e delle qualifiche dei rifugiati (e non solo) è esposto, le strategie che possono essere implementate per

comparabilità», documento su cui gli Atenei basano l'immatricolazione degli studenti in parola²³.

Circa l'attività di riconoscimento svolta in carenza, o anche assenza di documentazione, il sistema si avvale delle pratiche utili al rilascio del cosiddetto «*European Qualifications Passport for Refugees (EQPR)*». Nato come progetto sperimentale, varato inizialmente da Norvegia e Regno Unito e dal 2017 potenziato ed esteso, l'EQPR oggi è finanziato attraverso il bilancio ordinario del Consiglio d'Europa, dal Piano d'azione sulla protezione delle persone vulnerabili nel contesto della migrazione e dell'asilo in Europa (2021-2025) e attraverso contributi volontari di Italia e Norvegia²⁴.

Dal 2017 ad oggi ha interessato una platea di 525 rifugiati, di cui 438 hanno ottenuto il passaporto europeo che attesta le loro qualifiche per un periodo di validità di 5 anni, consentendo l'accesso all'alta formazione e ai sistemi di formazione professionale.

In generale, i dati resi noti dal CIMEA rispetto al contesto italiano, letti esclusivamente sotto il profilo numerico e non valoriale, non sono esaltanti: il bilancio dopo 5 anni di attività, con una media di un centinaio di richieste l'anno, è di 49 studenti rifugiati immatricolati in corsi di studio universitario e 8 studenti rifugiati iscritti a corsi singoli. Del resto, anche il dato sul numero di attestati di comparabilità rilasciati ai fini dell'immatricolazione universitaria, numericamente appunto, è limitato ad una media, dal 2016 al 2018 di 100 l'anno, con un picco nel 2019 che ha quasi raddoppiato il dato.

Allo stato attuale non sono disponibili statistiche più aggiornate ma, pur considerando l'emergenza pandemica, stando alle dichiarazioni anche informalmente rese dagli attori privilegiati che operano all'interno di tale sistema, non vi sono elementi per immaginare un calo delle cifre²⁵.

L'impatto di tali sistemi di riconoscimento dovrebbe, pertanto, mantenersi quantomeno in linea con gli anni fino al 2018. Inoltre, un incoraggiamento deriva dal poter considerare le iniziative che sono state sviluppate per accrescere l'incisività dell'azione di riconoscimento dei titoli e delle qualifiche dei rifugiati soprattutto a partire dalla necessità di far fronte e rispondere ai bisogni dei milioni di sfollati ucraini, giunti in Europa dall'inizio del conflitto con la Federazione russa²⁶.

Con specifico riferimento ai rifugiati provenienti dall'Ucraina, la Commissione europea ha emanato una Raccomandazione per l'«organizzazione del riconoscimento delle qualifiche professionali e l'agevolazione del riconoscimento accademico delle persone che godono della protezione temporanea». L'atto si riferisce, inoltre, alle misure per favorire «comunicazione di informazioni e utilizzo di strumenti elettronici», utili per la «gestione di informazioni incomplete relative alle qualifiche, requisiti specifici per determinate professioni» (si pensa al

ridurlo, si suggerisce la lettura di un contributo redatto dagli stessi referenti del CIMEA, L. Lantero e C. Finocchietti (curr.), *Lauree 30 e frode. Fabbriche di titoli, Università non ufficiali e Istituzioni dubbie*, Roma, 2019.

²³ Nell'ambito del riconoscimento delle qualifiche accademiche dei beneficiari di protezione internazionale, inoltre, il CIMEA ha coinvolto gran parte delle università italiane attraverso l'adesione al Coordinamento Nazionale sulla Valutazione delle Qualifiche dei Rifugiati (CNVQR), una rete informale di esperti di riconoscimento delle qualifiche operanti all'interno di istituzioni di formazione superiore.

²⁴ CONSIGLIO D'EUROPA, *Council of Europe Action Plan on Protecting Vulnerable Persons in the Context of Migration and Asylum in Europe (2021-2025)*, Bruxelles, 2021, 15 ss.

²⁵ Per riscontro e approfondimenti, PRICE WATERHOUSE COOPER, CIMEA, *Valutazione dei titoli dei rifugiati. Documento tecnico - metodologico per le Istituzioni della formazione superiore*, aprile 2020, 6 ss.

²⁶ Si parla, infatti, di circa otto milioni di profughi ucraini riusciti a scappare nei soli primi due mesi dall'inizio del conflitto, aperto il 24 febbraio 2022. Il numero relativo alle persone sfollate dall'Ucraina è disponibile con aggiornamenti periodici nel sito web [Operational Data Portal](#).

caso di personale sanitario sfollato da autorizzare alle cure delle stesse persone sfollate attraverso la realizzazione di appositi ospedali da campo), l'«agevolazione dell'esercizio di professioni regolamentate» e guarda al seguito da dare alle misure proposte, anche in termini di condivisione di buone pratiche, come quella citata nella raccomandazione in parola, del Passaporto europeo delle qualifiche dei rifugiati, che pare essere una pratica destinata ad avere sempre maggiore applicazione²⁷.

4. Conclusioni

La tesi unanimemente condivisa per cui il ruolo dell'alta formazione costituisce una delle principali leve di sviluppo, personale e collettivo, assume un significato ancora più pregnante se riferita alla condizione delle persone costrette a lasciare il proprio Paese di origine. Vi è infatti generale consenso proprio attorno alla teoria per cui «la formazione delle persone in migrazione è una necessità primaria delle società di accoglienza, di quelle originarie dei migranti e dello sviluppo umano globale»²⁸.

Il fronte delle tutele giuridiche a presidio dell'accesso universale alla formazione appare conseguentemente solido, sia a livello sovranazionale che nazionale e, come si è inteso dimostrare, è un sistema che non si affievolisce ma anzi incoraggia ad essere pienamente agito fino ai più alti gradi di istruzione. Dall'analisi qui condotta, volta per dare conto dell'effettivo riconoscimento del diritto allo studio in favore dei rifugiati e dei migranti richiedenti asilo, si può concludere con la sintetica affermazione per cui la loro posizione è pienamente equiparata a quella degli studenti internazionali una volta ottenuto il titolo di accesso al sistema universitario²⁹, prerequisito che è possibile soddisfare in virtù della facoltà di poter ottenere il riconoscimento dei propri titoli di studio e delle qualifiche professionali, anche in difetto di documentazione.

Si tratta di un'area di intervento ancora sottoutilizzata e su questo emergono almeno un paio di ulteriori osservazioni conclusive. Innanzitutto, i dati disponibili per poter ragionevolmente dare una dimensione alla concreta applicazione del diritto in parola sono parziali perché si riferiscono alla sola platea di rifugiati, ad oggi infatti non sono disponibili statistiche circa il numero di studenti stranieri immatricolati beneficiari di altre forme di protezione internazionale o richiedenti asilo in attesa di status³⁰. È però certamente un'area

²⁷ Si veda la Raccomandazione del 5 aprile 2022/554 della Commissione europea, relativa al riconoscimento delle qualifiche delle persone in fuga a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina, in G.U. UE L 1071/2022. Al fine di fornire strumenti informativi utili a rispondere ai bisogni di riconoscimento dei rifugiati ucraini, il CIMEA ha elaborato un contributo dedicato all'approfondimento del sistema educativo in Ucraina, L. LANTERO, S. SPITALIERI, L. DIVONSKYTE e L. FERRANTI, *Ucraina. Sistema della formazione superiore e titoli di studio*, maggio 2022.

²⁸ M. COLOMBO, *La formazione dei migranti adulti*, cit., 31.

²⁹ Il prerequisito di base per l'immatricolazione universitaria è costituito dal possesso di almeno dodici anni di scolarità. Per approfondimenti e riscontri circa le condizioni di soddisfacimento dei criteri di accesso alla formazione universitaria nel sistema italiano si rimanda ai documenti del Ministero dell'Università e della Ricerca.

³⁰ Allo stato esistono soltanto dati frammentari e non comparabili in quanto gli studenti in parola vengono ricompresi nella macrocategoria degli studenti internazionali. Si veda, ad esempio, l'ultimo rapporto MUR, *Gli alunni con cittadinanza non italiana a.s. 2020/2021*, luglio 2022, 7. Utile riscontro anche in K. HOUSCHILDT, C. GWOSĆ, H. SCHIRMER e F. WARTENBERGH-CRAS, *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe. EUROSTUDENT VII Synopsis of Indicators 2018–2021*, Bielefeld, 2021, in cui è specificato ciò che normalmente si riscontra nelle analisi delle statistiche di riferimento: «EUROSTUDENT does not collect information about students' (or their parents') reasons for migration, or any information about their official residency status. No distinction can be made between refugee students and other students with a migration background. It is therefore

sottoutilizzata dai migranti stessi per i quali la scelta di intraprendere o riprendere un percorso di studi rimane ancora residuale, stante le più pressanti esigenze di inserimento socio-lavorativo che di fatto proprio l'inclusione accademica potrebbe realisticamente agevolare. Ciò conduce alla necessità di potenziare i canali informativi utili a sensibilizzare persone e istituzioni nella direzione della facilitazione all'accesso ai servizi di riconoscimento titoli a partire dagli investimenti delle università in personale formato e attrezzato per rispondere a tale esigenza secondo procedure armonizzate ma al contempo sufficientemente flessibili in ragione delle singolarità dei casi.

Gli atenei italiani hanno già sviluppato molteplici esperienze in tal senso, anche grazie alla rete che l'UNHCR ha voluto promuovere per facilitare e valorizzare il ruolo delle università più inclusive nei confronti sia dei rifugiati che dei richiedenti asilo³¹.

Si tratta evidentemente di un'area di lavoro per la quale è facilmente ipotizzabile un incremento progressivo in corrispondenza dell'altrettanto progressiva presa di coscienza della strutturalità dei processi migratori che interessano l'Europa. Come si è inteso dimostrare, proprio al nostro Paese basterebbe quindi recuperare i più alti valori costituzionali per far fronte alle richieste di aiuto di un'umanità in fuga da tutto tranne che dalla responsabilità di poter dare un apporto anche alle società di accoglienza, anche grazie al concreto esercizio del primario diritto allo studio.

not possible to identify, for example, students seeking or having been granted asylum. Any such students will be classified as international students». La precisazione attiene, naturalmente, solo alle finalità di natura pratica legate allo sviluppo di statistiche mirate che possano essere di supporto agli interventi di inclusione, tenendo ben in considerazione come, al contrario, sul piano scientifico proposto dagli studi in tema di stratificazione sociale, tale approccio non possa che andare nella direzione della non discriminazione. Sul punto, su tutti, L. ZANFRINI, *The Diversity Value. How to Reinvent the European Approach to Immigration*, Maidenhead (UK), 2015.

³¹ Il riferimento è al «Manifesto dell'Università Inclusiva», promosso per «Favorire l'accesso dei rifugiati all'istruzione universitaria e alla ricerca, e promuovere l'integrazione sociale e la partecipazione attiva alla vita accademica». Oggi il Manifesto raccoglie l'adesione di 53 Atenei italiani, informazioni ulteriori sul [sito](#) web dedicato: