

Politica migratoria in Germania e integrazione degli immigrati*

Il volto migratorio della Germania

Al pari degli altri Stati membri dell'Unione Europea, la Germania è paese di immigrazione per il suo bisogno di forza lavoro, per ragioni demografiche e per i molteplici fattori di espulsione che spingono uomini e donne a fuggire da tanti paesi del mondo. Il fattore decisivo tuttavia è quello demografico. Per mantenere il numero della popolazione al livello odierno, il tasso di riproduzione, vale a dire il numero di nascite per donna, dovrebbe essere almeno di 2,1, mentre questo valore in Germania è oggi di 1,4. Ciò significa che la Germania con una popolazione di 82,2 milioni di abitanti, secondo stime dell'Ufficio statistico federale, senza l'immigrazione scenderebbe, nei prossimi 50 anni, a 70-65 milioni.

La società tedesca è descrivibile come una realtà multiculturale, nel senso che sul territorio nazionale convivono persone appartenenti a diverse altre culture. E questo fatto è udibile, visibile e percepibile ovunque. La vita quotidiana, specialmente nelle città, ma oramai anche nei piccoli paesi, rispecchia questa multiculturalità dovuta alla sempre crescente immigrazione, registratasi soprattutto nel secondo dopoguerra.

Fatti sociologici ed ideologie politiche

Reclutamento di lavoratori e rotazione fallita (1955-1973). Verso la metà degli anni '50 comincia una fase di immigrazione di forza lavoro, voluta politicamente dalla Germania a causa della mancanza di lavoratori autoctoni. Nel 1955 viene stipulato il primo contratto di reclutamento con l'Italia. Questo tipo di immigrazione, che si distingue dall'immigrazione classica, si estende negli anni '60 in modo rapido (tab. 1).

* Relazione presentata al IV Meeting internazionale di Loreto "Europa: il dialogo tra le culture, una sfida", 23-29 luglio 2001.

Tabella 1 - Immigrazioni di stranieri nella RFG dal 1960 al 1999

Anno	Popolazione straniera per 1000	Percentuale della popolazione straniera sul totale della popolazione
1960	686,2	1,2
1968	1.924,2	3,2
1969	2.381,1	3,9
1970	2.976,5	4,9
1971	3.438,7	5,6
1972	3.526,6	5,7
1973	3.966,2	6,4
1974	4.127,4	6,7
1975	4.089,6	6,6
1976	3.948,3	6,4
1977	3.948,3	6,4
1978	3.981,1	6,5
1979	4.143,8	6,7
1980	4.453,3	7,2
1981	4.629,7	7,5
1982	4.666,9	7,6
1983	4.534,9	7,4
1984	4.363,6	7,1
1985	4.378,9	7,2
1986	4.512,7	7,4
1987	4.240,5	6,9
1988	4.469,1	7,3
1989	4.845,9	7,7
1990	5.342,5	8,4
1991	5.882,3	7,3
1992	6.495,8	8,0
1993	6.878,1	8,5
1994	6.990,5	8,6
1995	7.173,9	8,8
1996	7.314,0	8,9
1997	7.365,6	9,0
1998	7.319,6	8,9
1999	7.343,6	9,0

Fonte: Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, 2000a, p. 21.

Sia le istituzioni politiche ed economiche tedesche sia la maggioranza degli immigrati pensavano a una migrazione di "rotazione", con un soggiorno di lavoro di pochi anni, dopo i quali sarebbero avvenuto il rientro nei paesi di provenienza. Questo sistema si è rivelato però illusorio. Negli anni '60 la Germania ha registrato una considerevole espansione dell'occupazione straniera soprattutto nel settore della manodopera.

La politica del reclutamento di forza lavoro che favorisce della rotazione si rispecchia anche nella prima legge per gli stranieri (1965), che prevedeva l'ingresso della manodopera mancante sul mercato del lavoro tedesco, e solo per un periodo limitato: una permanenza stabile doveva essere impedita. Nella *Ausländerpolitik* ("politica sugli stranieri"), i criteri economici e le esigenze del mercato del lavoro erano prioritari e venivano trascurati invece interventi finalizzati all'integrazione degli stranieri e sensibili agli aspetti umani, sociali e culturali. In questi anni veniva posto così il fondamento di una politica sugli stranieri che è rimasta come linea guida per i decenni successivi. Essa si basava sul postulato che la Germania non è paese di immigrazione questa affermazione permetteva una *Ausländerpolitik* caratterizzata dalla logica del mercato del lavoro.¹

Il blocco del reclutamento e la doppia strategia: ritorno o integrazione (1973-1978). In seguito alla crisi economica e congiunturale del 1973, il governo tedesco dichiara il blocco del reclutamento di forza lavoro straniera. Nelle politiche nei confronti degli stranieri prevalgono misure piuttosto restrittive per quanto riguarda il lavoro, mentre restano possibili i ricongiungimenti familiari. Contrariamente a quanto si proponevano, queste limitazioni hanno diminuito solo parzialmente le immigrazioni, e solo per il periodo 1976-1978 (cfr. tab.1).

La politica dell'integrazione della seconda e terza generazione (1979-1980). Alla fine degli anni '70 la Germania si ritrova con un'immigrazione di nuovo in aumento. I ricongiungimenti familiari e l'elevato tasso di natalità delle famiglie straniere portano a una sensibile crescita del numero dei bambini e dei giovani stranieri. La stessa durata del soggiorno degli immigrati si allunga. I cosiddetti "Gastarbeiter", o lavoratori ospiti, non rappresentano più solo un fenomeno congiuntura-

¹ In questi anni il termine *Ausländerpolitik* ("politica sugli stranieri") era usato per indicare il concetto di reclutamento di forza-lavoro e significava nello stesso tempo che la Germania rifiutava di considerarsi un "paese d'immigrazione". Le leggi in materia si chiamano fino ad oggi *Ausländergesetz* ("legge sugli stranieri"). Il termine "politica migratoria" appare solo negli ultimi anni ed ha portato ad un'altra denominazione della legge: non si parla più di "legge sugli stranieri", ma di *Zuwanderungsgesetz*, cioè di "legge sull'immigrazione".

le, ma un fattore strutturale della società tedesca e questo ha portato a prendere in considerazione anche le conseguenze sociali e culturali (Filtzinger 1990, p. 28). Con il cosiddetto Kühn-Memorandum del 1979, dal nome del primo incaricato per gli stranieri della RFG (Kühn 1979), si ha una prima svolta politica. Il ruolo di questo incaricato è quello di "difensore" e di promotore di una politica garantista nei confronti degli immigrati, prendendo atto dei loro bisogni. Kühn avvia un ampio dibattito per un cambiamento della politica degli stranieri, che favorisca l'integrazione, che sia grado in grado cioè "di offrire all'emigrato, che lo vuole, la possibilità di restare, e alla seconda e terza generazione, un'integrazione senza riserve e permanente" (Kühn 1979, p. 3). Questo nuovo impulso politico volto all'integrazione si arrende però di fronte alle difficoltà con la prima generazione, dichiarata ormai non più integrabile. Si tratta quindi di un concetto ristretto di integrazione, che scarica le omissioni della politica precedente a scapito di un numero considerevole di immigrati, per risolvere i problemi di altri.

Sempre nel 1979, il Comitato di coordinamento dei "lavoratori stranieri", nel quale sono rappresentate tutte le forze politiche e sociali rilevanti, afferma che l'integrazione della seconda generazione degli stranieri rappresenta un punto chiave sociopolitico in tutti i settori della formazione e nei vari luoghi della socializzazione (famiglia, educazione prescolastica, scuola, formazione professionale e tempo libero) (Koordinierungskreis "Ausländische Arbeitnehmer" 1979, p. 15). Tuttavia, la proclamazione del principio di una integrazione che coltivi e mantenga la relazione con il paese di provenienza, con la preservazione della lingua e della cultura, non pare però motivata solo dal rispetto culturale: fa pensare, invece, ad una doppia strategia, che riporta, almeno in parte, al vecchio concetto della rotazione.

Nel 1980 il Governo federale adotta questa posizione, affermando che l'integrazione non deve spingere all'assimilazione. Nel 1983 "l'integrazione degli stranieri nella nostra società ... e la tutela della possibilità del rientro" viene dichiarata linea conduttrice nella politica migratoria (Velhof 1983, p. 1). Il concetto di una doppia strategia viene assunto anche per la scuola: si cerca cioè l'integrazione nella scuola tedesca, mantenendo però l'apertura (conoscenza della lingua madre e della propria identità culturale) in vista di una reintegrazione nel paese di provenienza.²

² La doppia strategia qui espressa è stata applicata con accentuazioni diverse nei relativi decreti dei singoli Länder federali, mettendo in rilievo di volta in volta una concezione "integrativa" nel paese di accoglienza (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Bremen, Hamburg, Berlin) o una concezione favorevole alla reintegrazione nel paese di provenienza (Bayern, Baden-Württemberg). Cfr. Filtzinger 1990, p. 29.

Da parte sua, il Comitato di coordinamento aveva affermato: "l'integrazione - anche nell'interesse di una buona convivenza - deve diventare un processo reciproco tra popolazione tedesca e straniera" (Koordinierungskreis "Ausländische Arbeitnehmer" 1979, p. 15).

La sperimentazione dell'integrazione senza concetto politico (1981-1989). Nella politica del Governo federale del 1984 si può costatare un allontanamento dai concetti proposti e discussi alla fine degli anni '70. Mentre nel 1980 il Governo federale ammetteva che l'integrazione non doveva spingere all'assimilazione, ora si afferma che "gli stranieri devono poter seguire le norme ed il modo di comportamento locale, così da diventare partecipi, completamente e con la stessa parità di diritti, della nostra vita sociale" (Velhof 1983, p. 2). Agli immigrati viene del resto riconosciuto il diritto di mantenere i legami culturali con il paese d'origine. In questo modo però l'integrazione viene intesa come processo che mira soprattutto a un adattamento degli stranieri, sebbene si sottolinei di non volere un'assimilazione intesa come "germanizzazione forzata". Un'integrazione concepita in questo modo, tuttavia, si distanzia esplicitamente dal concetto di "società multiculturale", e la ragione è che "che nella Repubblica Federale Tedesca ne mancano le premesse" (Velhof 1983, p. 2).

Negli anni '80 le misure verso gli stranieri si fanno piuttosto limitative: ne è esempio la *Ausländergesetz* del 1982 contro l'occupazione illegale, promossa dai sindacati, in parte giusta ma restrittiva nei confronti degli stranieri. In questi anni (1983/84) il Governo Federale avvia una serie di misure che favoriscono il ritorno degli immigrati nei loro paesi, offrendo tra l'altro un incentivo di 10.000 DM a persona. Molti hanno accettato questa offerta, perdendo però numerosi diritti sociali, acquisiti negli anni di lavoro in Germania. In sostanza questa legge, tesa a ridimensionare il numero degli immigrati, non ha raggiunto il suo scopo.

Bisogna tuttavia ricordare che l'istituzione del primo incaricato federale per gli stranieri e il suo Memorandum del 1979 a favore dell'integrazione hanno avuto molte conseguenze positive negli anni '80, segnati da una politica restrittiva. Alcune di esse debbono essere menzionate, come ad esempio l'istituzione di incaricati per gli stranieri che si diffonde sempre più a livello regionale e comunale. Nei comuni si costituiscono con maggiore frequenza i comitati comunali per gli stranieri ("Ausländerbeiräte"), che diventano, in qualche regione, obbligatori. Nel Rheinland-Pfalz, per esempio, da qualche anno ogni comune o circoscrizione con più di mille abitanti e dove sono presenti cittadini stranieri deve avere un tale Comitato, autoeletto dagli stranieri residenti, in cui solo loro hanno il diritto di voto. Il compito di questo organismo è quello di raccogliere tutte le denunce, le richieste, le iniziative dei cit-

tadini stranieri per presentarle al Consiglio Comunale e ai servizi sociali. Hanno il diritto, per esempio, di denunciare e dirimere problemi di maltrattamento o di discriminazione in uffici comunali, di chiedere un servizio di traduzione o il miglioramento delle informazioni per gli immigrati o che nel budget comunale vengano previste voci di spesa per attività culturali; possono fare presenti problemi relativi alla casa, alla scuola, alla formazione linguistica e professionale. Anche se i membri di questi comitati non sono di fatto membri del Consiglio Comunale, possono fare proposte da trattare ufficialmente nel Consiglio. Il fatto di avere un organismo rappresentativo degli immigrati ha costituito un progresso perché i politici in questo modo non potevano più ignorare la realtà dell'immigrazione ed i bisogni ad essa connessi. Attraverso le attività dei Comitati per gli stranieri si è anche intensificato ed è migliorato il rapporto con i servizi preposti alle questioni migratorie, con iniziative miste di cittadini autoctoni ed immigrati, nonché con l'informazione e la collaborazione tra le varie forme di associazioni di migranti, di diversa estrazione politica, culturale e religiosa.

Tali iniziative di difesa e di cogestione, a livello comunale e territoriale (*Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen* 2000), promuovono un concetto di integrazione più adeguato e mediante lo sviluppo delle dimensioni umana, sociale e culturale, creano un certo contrasto nei confronti della legge vigente, concepita in un'ottica di difesa del paese "contro gli stranieri".

Interventi politici tra restrizione e apertura (1989-1999). In seguito al crollo del muro di Berlino nel 1989 e con l'arrivo di molti immigrati dai paesi dell'Est, l'afflusso di stranieri aumenta costantemente (cfr. tabb. 1, 2, 3). Non si tratta di una mera continuazione dell'immigrazione per lavoro. La Germania si trova ora ad affrontare tre diversi tipi di movimenti: il primo consiste nella migrazione interna tra Germania Est e Germania Ovest; il secondo nell'afflusso crescente dei cosiddetti *Aussiedler*³ (cfr. tab. 3) e il terzo l'arrivo sempre più consistente di immigrati fuggiti da sistemi politici intolleranti o da guerre (soprattutto da quelle balcaniche), da crisi politiche ed ecologiche o da situazioni di povertà estrema (cfr. tab. 4). Nel 1990 la riforma della legge per gli stranieri facilita, almeno in parte, l'acquisizione della cittadinanza tedesca, soprattutto per immigrati di seconda generazione e riordina la normativa sui permessi di soggiorno, introducendone cinque tipi diversi.

³ Vengono chiamati *Aussiedler* i cittadini di origine tedesca e residenti nei territori dell'ex-blocco sovietico: Polonia, Jugoslavia (incluse Croazia, Slovenia, Bosnia-Erzegovina e Macedonia), Romania, Ex-Cecoslovacchia, Ungheria e soprattutto ex-Unione Sovietica. Cfr. tab. 3.

Tabella 2 – Popolazione straniera residente in Germania secondo le nazionalità dal 1994 al 1999

Nazionalità	1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	v.a.	%										
Unione Europea	1.776.297	25,4	1.811.748	25,3	1.839.851	25,2	1.847.006	25,1	1.851.514	25,3	1.858.672	25,3
Grecia	355.583	5,1	359.556	5,0	362.539	5,0	363.202	4,9	363.514	5,0	364.354	5,0
Italia	571.900	8,2	586.089	8,2	599.429	8,2	607.868	8,3	612.048	8,4	615.900	8,4
R.F. Jugoslava	834.781	11,9	797.754	11,1	754.311	10,3	721.029	9,8	719.474	9,8	737.204	10,0
Marocco	82.412	1,2	81.922	1,1	82.927	1,1	83.904	1,1	82.748	1,1	81.450	1,1
Portogallo	117.536	1,7	125.131	1,7	130.842	1,8	132.314	1,8	132.578	1,8	132.623	1,8
Spagna	132.355	1,9	132.283	1,8	132.457	1,8	131.636	1,8	131.121	1,8	129.893	1,8
Turchia	1.965.577	28,1	2.014.311	28,1	2.049.060	28,0	2.107.426	28,6	2.110.223	28,8	2.053.564	28,0
Tunisia	27.359	0,4	26.396	0,4	25.735	0,4	25.394	0,3	24.549	0,3	24.260	0,3
Polonia	263.381	3,8	276.753	3,9	283.356	3,9	283.312	3,8	283.604	3,9	291.673	4,0
Romania	125.861	1,8	109.256	1,5	100.696	1,4	95.190	1,3	89.801	1,2	87.504	1,2
Austria	185.140	1,7	184.470	2,6	184.933	2,5	185.076	2,5	185.159	2,5	186.090	2,5
Paesi Bassi	112.898	1,6	113.063	1,6	113.299	1,5	112.804	1,5	112.072	1,5	110.519	1,5
Gran Bretagna	110.223	1,6	115.826	1,6	116.641	1,6	112.136	1,5	111.248	1,5	113.487	1,6
USA	108.310	1,6	183.019	2,6	189.583	2,6	110.105	1,5	110.680	1,5	111.982	1,5
Iran	104.077	1,5	106.979	1,5	111.084	1,5	113.848	1,5	115.094	1,6	116.446	1,6
Francia	96.980	1,4	99.135	1,4	101.783	1,4	103.902	1,4	105.808	1,5	107.191	1,5
Vietnam	96.659	1,4	96.032	1,3	92.291	1,3	87.928	1,2	85.452	1,2	85.362	1,2
Totale	6.990.510	100,0	7.173.866	100,0	7.314.046	100,0	7.365.833	100,0	7.319.593	100,0	7.343.591	100,0

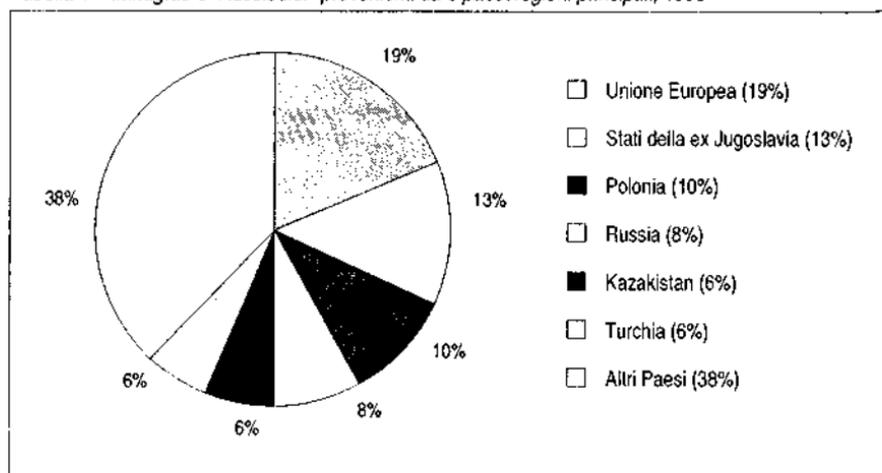
Fonte: Beaufragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, 2000a, p. 22.

Tabella 3 – "Aussiedler" provenienti da vari paesi dal 1990 al 2000

Area di provenienza	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Polonia	133.872	40.129	17.742	5.431	2.440	1.677	1.175	687	488	428	484
Ex Unione Sovietica	147.950	147.320	195.576	207.347	213.214	209.409	172.181	131.895	101.550	103.599	94.558
Jugoslavia	961	450	199	120	182	178	77	34	14	19	0
Romania	111.150	32.178	16.146	5.811	6.615	6.519	4.284	1.777	1.005	855	547
Ex Ceco-slovacchia	1.708	927	460	134	97	62	14	8	16	11	18
Ungheria	1.336	952	354	37	40	43	14	18	4	4	2
Altri Paesi	96	39	88	8	3	10	6	0	3	0	6
TOTALE	397.073	221.995	230.565	218.888	222.591	217.898	177.751	134.419	103.080	104.916	95.615

Fonte: Beaufragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, 2000a, p. 30.

Tabella 4 – Immigrati e "Aussiedler" provenienti da 6 paesi/regioni principali, 1999



Fonte: Beaufragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, 2000a, p. 9.

Questo cambiamento fornisce da una parte una maggiore sicurezza a molti immigrati, per quanto riguarda la loro permanenza, ma complica, d'altra parte, le procedure burocratiche (Filtzinger 1995a, pp. 330-332). Nel 1992-1993 si è avuta anche una riforma dell'ordinamento riguardante i richiedenti asilo politico, che ha permesso di semplificare e ridurre i tempi delle procedure, ma anche di respingere più facilmente le domande d'asilo. Le statistiche mostrano infatti come stia diminuendo il numero dei richiedenti asilo.

Negli ultimi anni, parallelamente ai progressi fatti verso la partecipazione e l'equiparazione politica dei cittadini dell'UE, l'interesse per il lavoro dei sopracitati Comitati degli stranieri è diminuito. Nel frattempo, gli uffici interculturali o di equiparazione, costituiti sul modello svedese in molti comuni, hanno ripreso parecchie funzioni che erano dei Comitati e hanno sostenuto il discorso della "apertura interculturale" di tutti i servizi, a favore di iniziative antidiscriminatorie e di equiparazione, compito che nei Paesi Bassi viene svolto dagli uffici antidiscriminazione (Filtzinger 1995b, pp. 103-121).

Il cammino di una società migratoria: dalla negazione dei fatti alla negoziazione dei problemi (2000-2001)

La migrazione resta uno dei fattori più stabili della società tedesca. Nell'anno 2000, il livello delle presenze di immigrati è rimasto elevato, il tasso di natalità continua invece molto basso. Le statistiche seguenti danno un'idea della situazione migratoria, da un punto di vista quantitativo. Secondo dati del Registro centrale degli stranieri, alla fine del 1999 nella Repubblica Federale vivevano 7,344 milioni di stranieri, pari al 9% circa dell'intera popolazione. A quella data, nel contesto della collettività immigrata, i gruppi nazionali più numerosi erano:

- turchi: 2,05 milioni (28,0%)
- cittadini della Repubblica Federale Jugoslava (Serbia e Montenegro): 737.264 (10%)
- italiani: 615.900 (8,4%)
- greci: 364.354 (5%)
- polacchi: 291.673 (4%)
- croati: 213.954 (2,9%)
- austriaci: 186.090 (2,5%)
- bosniaci: 167.090 (2,3%).

Dopo l'entrata della Finlandia, dell'Austria e della Svezia nell'Unione Europea (01.01.95), il 25% di tutti gli stranieri residenti in Germania erano cittadini di stati membri dell'UE (Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 2001, p. 8). Per completare il quadro migratorio tedesco, bisogna considerare anche il fatto che nelle statistiche degli immigrati residenti in Germania non è compresa la presenza massiccia dei rimpatriati tedeschi dall'Est (*Aussiedler*), di cui si è detto sopra: essendo considerati cittadini tedeschi,⁴ non risultano nei registri degli stranieri. Dal 1990 al 2000 (cfr. tab. 3) sono tornati in Ger-

⁴ I rimpatriati di origine tedesca sono tedeschi ai sensi dell'art. 116 della Costituzione (cfr. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 2001, p. 28).

mania 2:124.791 *Aussiedler* (Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 2001, p. 30), che evidenziano però problemi linguistici e di inserimento simili a quelli degli immigrati stranieri.

Per decenni, nonostante la Germania già dagli anni 60 abbia cominciato a trasformarsi in una società di immigrazione, la politica ufficiale ha negato l'evidenza ed ha continuato a dichiarare che "la Germania non è un paese di immigrazione". I dati mostrano chiaramente il contrario. Per lungo tempo la politica, in maniera populista, ha optato per misure a carattere restrittivo, strumentalizzando l'argomento migrazione soprattutto nelle campagne elettorali.

Verso la fine degli anni '90, finalmente, e sotto la pressione dei fatti, si è aperta una discussione politica capace di un approccio più aperto ai fatti migratori e alle loro cause. Non si nega più l'esistenza di una società migratoria e si propongono interventi orientati agli sviluppi e ai bisogni futuri. Questa svolta si manifesta in particolare nella legge per la riforma del diritto di cittadinanza del 01/01/2000, che compie il passaggio dallo *ius sanguinis* fino ad allora vigente allo *ius soli*. Secondo questa legge, al momento della nascita, i figli di genitori stranieri acquisiscono la cittadinanza tedesca se uno o entrambi i genitori hanno la loro abituale e legittima residenza in Germania da almeno otto anni e possiedono un permesso di soggiorno valido. Se questi bambini mantengono anche la cittadinanza dei genitori, all'età di 23 anni devono esprimere obbligatoriamente un'opzione per la cittadinanza tedesca o per quella di origine (Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 2001, p. 82).

Sempre nel 2000 altri cambiamenti giuridici documentano la svolta politica che riconosce in modo implicito la Germania come paese di immigrazione: viene accolto per esempio il diritto di soggiorno per i coniugi, viene istituita la "Green Card" come permesso di lavoro e di soggiorno per specialisti delle tecnologie informatiche e comunicative,⁵ è consentito l'accesso al mercato del lavoro ai richiedenti l'asilo politico, ai rifugiati di guerre civili e agli stranieri "tollerati";⁶ infine viene facilitata l'acqui-

⁵ Il tasso di disoccupazione, sia dei tedeschi sia degli stranieri è molto alto. Ciononostante i posti liberi in alcuni settori del mercato del lavoro non possono essere occupati dalla popolazione residente in Germania, a motivo della libera scelta della professione da parte dei singoli, del rifiuto di certi lavori o della mancanza di una determinata qualifica professionale. Gli interventi politici per promuovere una qualificazione professionale orientata agli sviluppi del futuro si sono rivelati troppo scarsi o inadeguati. Ora, ad esempio, si scopre la mancanza di professionisti qualificati specializzati soprattutto nel settore delle tecnologie informatiche e comunicative.

⁶ Si tratta di stranieri cui viene applicato lo statuto della *Duldung* [lett. tolleranza], un tipo di permesso che consente la permanenza sul territorio tedesco per periodi limitati e senza diritti (al lavoro, allo studio, all'assistenza sanitaria ecc.) [n.d.R.].

sizione del permesso di soggiorno dopo l'ingresso in Germania (Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 2001, pp. 83-85).

Oltre a questo, il governo tedesco continua il dibattito già iniziato per sostituire la legge per gli stranieri ("Ausländergesetz") con una nuova legge dell'immigrazione.⁷ Il ministro federale degli interni ha istituito una commissione indipendente (Zuwanderungskommission), la cosiddetta "Süssmuth-Kommission",⁸ per elaborare proposte sia per il controllo dell'immigrazione che per la promozione dell'integrazione, quale base per un disegno di legge più avanzato. In questa commissione sono rappresentate tutte le forze del mondo sociale, economico, scientifico ed ecclesiale per garantire in anticipo il consenso politico su questa normativa.

La Commissione ha proposto, oltre a favorire l'immigrazione di persone professionalmente qualificate, una quota annuale di 50.000 lavoratori; quote comunque flessibili in funzione del mercato del lavoro. Aggiungendo a questi ingressi quelli per ricongiungimento familiare, si arriva a prevedere complessivamente una quota annuale di 200.000 immigrati. La Confindustria tedesca, dal canto suo, ne richiede 450.000 l'anno per soddisfare la domanda del mercato del lavoro: un numero che si avvicina a quello proposto dall'ONU, che stima per la Germania, sulla base del calo demografico, un fabbisogno di 500.000 immigrati l'anno.

La Commissione sostiene inoltre l'allargamento del diritto di asilo, riconoscendo come motivo per la concessione del permesso anche la persecuzione non-statale o quella di cui sono vittime particolarmente le donne. La Commissione inoltre individua, come compito politico preminente per i prossimi decenni, l'integrazione degli immigrati, inclusi quelli già presenti sul territorio tedesco. Per questo propone misure per il miglioramento della conoscenza della lingua tedesca, la costituzione di un "ufficio federale per l'immigrazione e l'emigrazione" con funzioni di coordinamento degli interventi e di promozione dell'accoglienza degli immigrati da parte della società tedesca.

Sebbene valuti che l'immigrazione sia necessaria per motivi sia politici che umanitari, indispensabile per ragioni demografiche ed economiche, la Commissione è anche del parere che il problema demografico, cioè della diminuzione delle nascite con il conseguente aumento della fascia degli anziani, con queste proposte di legge possa essere alleggerito,

⁷ Si evita volutamente il termine "Einwanderung" (immigrazione) sostituendolo con la parola "Zuwanderung" per mettere in rilievo che non si tratta di una immigrazione libera, ma limitata e controllata.

⁸ Per dimostrare la volontà di un consenso più ampio come presidente è stata nominata Rita Süssmuth, ex-presidente del Parlamento e membro della CDU, e favorevole ad una politica migratoria.

ma non risolto: per questo si propone di incrementare i ricongiungimenti familiari, spostando l'età, per i figli degli immigrati, da 16 a 18 anni.

Le reazioni dei rappresentanti dei partiti alle proposte della Commissione non sembrano rappresentare un ostacolo insormontabile per giungere ad un compromesso sui punti ancora dibattuti, in vista di un disegno di legge presentato dalla coalizione governativa dei Socialdemocratici (SPD) e dei Verdi. I Verdi chiedono di allargare il diritto d'asilo ai casi di persecuzione non-statale (per esempio religiosa) e di discriminazione delle donne e di elevare l'età che consente il ricongiungimento familiare ai figli di immigrati, da 16 a 21 anni. La FDP (liberali), attualmente all'opposizione, condivide ampiamente le proposte della Commissione indipendente, come pure la PDS (successore del partito SED della ex-RTD) che concorda su tutti i punti essenziali della proposta. Un largo consenso esiste anche da parte del settore economico, dei datori di lavoro, per i quali però la quota d'immigrazione annuale prevista dalla Commissione risulta insufficiente. Il privato sociale impegnato nel campo migratorio e le Chiese appoggiano tale programma. I grandi partiti popolari di opposizione, cioè la CDU/CSU segnalano la loro disponibilità a trovare un compromesso sulla base delle proposte della Commissione, anche se ritengono necessari alcuni cambiamenti: si oppongono ad ogni misura che potrebbe portare ad un ulteriore aumento del numero degli immigrati, chiedono di dare precedenza alla loro formazione e qualificazione, di combattere l'abuso del diritto d'asilo e di ridurre l'età richiesta per il ricongiungimento familiare dei minori, da 16 a 6 o al massimo a 10 anni, per aumentare le chances di integrazione.

Tutto sommato, nonostante divergenze ancora esistenti, si può constatare che i partiti politici, sia tra di loro che nei confronti delle parti sociali ed economiche, non sono stati mai così vicini nelle rispettive posizioni. Tutti condividono la necessità di una svolta e nessuno chiede una riduzione dell'immigrazione per motivi politici. Comune è la volontà di garantire il diritto fondamentale di asilo sancito dalla Costituzione e di voler abbreviare le procedure per il riconoscimento individuale di tale diritto. Tutti vogliono facilitare l'ingresso di persone qualificate e intensificare le misure favorevoli all'integrazione degli immigrati. Si d'accordo sulla necessità di controllare l'ingresso degli immigrati introducendo un sistema a punteggio (analogamente alla prassi canadese), nel quale gli aspetti considerati per la selezione siano la formazione, le esperienze professionali, l'età e la conoscenza della lingua tedesca.

Nelle varie proposte e prese di posizione delle parti non-governative non si ritrova una posizione sulle quote complessive di immigrazione e la mancanza di chiarezza su tale punto può far sì che la legge non trovi una maggioranza.

L'intento della maggior parte delle forze politiche, sociali ed economiche è che questa nuova legge sull'immigrazione sia promulgata prima delle votazioni per il Parlamento federale previste nel 2002 perché questo argomento non diventi un punto caldo della campagna elettorale, evitando la strumentalizzazione e mettendo in pericolo il compromesso quasi raggiunto dopo tanti anni di posizioni molto distanti. Una gran parte della CDU e soprattutto della CSU si perdono tuttavia in discussioni tattiche, in merito all'uso della questione "stranieri" nella campagna elettorale imminente.⁹ Sarebbe una grave perdita, se il compromesso, ora più che mai raggiungibile, venisse rimesso in gioco a causa di polarizzazioni inutili e dannose.

L'integrazione: una parola magica da decifrare

Tutte le proposte per una nuova legge concordano nel ritenere che per l'immigrazione già avvenuta come per quella futura siano necessarie forti misure di integrazione. Il termine integrazione è diventato quasi una parola magica usata dai politici che sperano così di liberarsi dai problemi connessi all'immigrazione, mentre per gli immigrati rappresenta un termine irritante che produce molte insicurezze e paure. Le proposte per rendere possibile l'integrazione si esauriscono nel chiedere unilateralmente prestazioni agli immigrati (avere una formazione/qualificazione professionale, sapere la lingua tedesca ecc.). Per l'interpretazione del concetto di integrazione, il partito della CDU propone il discorso della "Leitkultur" (cultura guida), intendendo con "integrazione" in realtà una forte assimilazione. Anche la riduzione delle misure a favore l'integrazione, proposte nella discussione politica intorno alla nuova legge sull'immigrazione, fa presumere che l'integrazione venga intesa come un processo ad un solo binario. La proposta avanzata della Commissione indipendente per un miglioramento dell'accoglienza da parte degli autoctoni è giusta, ma insufficiente. Una società migratoria e multiculturale richiede sforzi da parte di tutti, autoctoni e non, perché l'integrazione non può che essere interattiva: tutti i cittadini residenti su un territorio nazionale debbono integrarsi in una nuova società aperta e democratica, composta da cittadini con uguali diritti, con identità pluriformi, che si incontrano sulla base del rispetto reciproco, disponibili a dirimere gli inevitabili conflitti in un modo non violento e costruttivo, e usufruendo delle risorse umane e culturali offerte da autoctoni e immigrati. Abbandonando un con-

⁹ Da una recente ricerca dell'istituto statistico di Allensbach risulta che il 53% della popolazione tedesca è favorevole ad una legge restrittiva sull'immigrazione.

cetto di cittadinanza interpretata solo in senso nazionale, bisogna sviluppare un'idea di cittadinanza civica e multiculturale.

La discussione deve essere approfondita prendendo in considerazione le diverse dimensioni dell'integrazione, cioè quella materiale, quella sociale, quella culturale e quella politica. L'integrazione non può limitarsi a richiedere agli immigrati una formazione/qualificazione professionale e la conoscenza della lingua tedesca. Essa deve comprendere anche lo sforzo delle istituzioni preposte alla formazione di adeguarsi alle nuove condizioni della società migratoria e multiculturale. Le ragioni del dislivello esistente nella formazione e nella qualificazione professionale non possono solo essere ricercate nell'inadeguatezza degli immigrati: esiste anche una mancanza di apertura interculturale delle agenzie educative e formative che porta allo scarso successo o addirittura all'insuccesso delle carriere scolastiche e professionali di molti bambini e giovani stranieri.¹⁰

Anche negli altri settori debbono essere avviati interventi per una reale pari opportunità: nell'ambito sociale (casa, lavoro, guadagno, accesso ai servizi amministrativi, sociali e sanitari) in quello pubblico (rappresentanza e cogestione nella società civile e professionale, cioè nelle commissioni interne delle aziende, negli organi collegiali delle scuole, nel sindacato ecc.) e in quello politico (diritto di voto a livello nazionale per gli immigrati provenienti da stati membri dell'UE, diritto di voto almeno comunale e regionale per gli immigrati dopo 5 anni di permanenza legittima in Germania).

La nuova proposta di legge assume l'integrazione come parte essenziale della politica migratoria, tuttavia non mancano alcune ambi-

¹⁰ Nel corso degli ultimi 30 anni si può constatare qualche progresso dell'integrazione nella scuola. Specialmente la frequenza dei figli degli immigrati nella scuola materna è praticamente pari a quella dei bambini autoctoni, perché ogni bambino residente in Germania ha per legge il diritto al posto nella scuola materna, a partire dai tre anni. Nella scuola, però, i bambini immigrati non hanno ancora raggiunto lo stesso standard di formazione scolastica dei loro compagni tedeschi. Nel 1997, il 7,7% dei bambini tedeschi non ha raggiunto il titolo di studio della Hauptschule [scuola dell'obbligo di livello più basso che consente l'accesso solo a corsi di formazione professionale. n.d.r.], mentre la percentuale dell'insuccesso tra i bambini stranieri sale al 19,4%. La Hauptschule è rimasta ancora la scuola standard per i bambini stranieri, frequentata dal 42,7% dei figli di immigrati, contro il 25,2% dei bambini tedeschi. La maturità generale (Gymnasium, corrispondente al Liceo) o quella tecnica (Realschule) sono raggiunte dal 25,5 % dei giovani tedeschi e solo dal 9% dei giovani stranieri (cfr. Beauftragte für Ausländerfragen der Bundesregierung 2000a, pp. 9-10). Anche la quota percentuale dei bambini stranieri che frequenta la Sonderschule (scuola differenziale) è più alta di quella dei bambini tedeschi. Un dislivello tra giovani tedeschi e stranieri di pari proporzioni si può osservare nella formazione professionale (vedi Beauftragte für Ausländerfragen der Bundesregierung 1997).

guità: il concetto di integrazione non viene definito con chiarezza come rapporto interattivo della società migratoria e multiculturale nel suo complesso, in modo da promuovere sia l'incontro vicendevole di autoctoni ed immigrati sia degli immigrati di diversi gruppi etnici e culturali tra loro. Esso inoltre non viene decifrato con parametri e criteri concreti e controllabili nelle dimensioni materiale, sociale, culturale e politica e rimane una parola magica che produce effetti scarsi, quando non crea nuovi problemi.

Orizzonti sovranazionali di una politica migratoria

Le questioni connesse con la migrazione non sono più risolvibili esclusivamente a livello nazionale: ciononostante, le leggi migratorie nazionali trascurano gli aspetti internazionali e globali. Sono generalmente le leggi che mettono in rilievo solo o soprattutto gli interessi ed i vantaggi del paese di accoglienza. Il dibattito tedesco sull'immigrazione sopravvaluta spesso le possibilità di interventi politici nazionali. Prendendo, per esempio, in considerazione il diritto comunitario sulla libera circolazione, sul diritto di asilo, oppure sui ricongiungimenti familiari, risulta chiaro che esso è ancorato in gran parte alla legislazione internazionale o europea e quindi non più disponibile ad una valutazione discrezionale sul piano nazionale.

A livello dell'Unione Europea, però, per il futuro è necessaria una politica migratoria più armonizzata tra i paesi membri, che salvaguardi da una parte gli interessi dei Paesi dell'Unione ma che rispetti dall'altra i diritti e i bisogni umani degli immigrati. Non bastano i regolamenti dell'accordo di Schengen, che prevedono la protezione dei confini esterni della UE. L'enorme problema dell'emigrazione globalizzata (specialmente per quanto riguarda la migrazione di lavoro e i rifugiati) deve essere visto nel quadro di una collaborazione internazionale e di una regolamentazione globale, che dovrebbe prendere in considerazione aspetti socio-economici, ecologici e demografici, cercando di ridurre il dislivello tra paesi ricchi e paesi poveri, tra Nord e Sud del mondo, senza dimenticare la salvaguardia dei diritti umani. La gara per assicurarsi i cervelli migliori, il cosiddetto *brain drain* da paesi in via di sviluppo verso paesi altamente industrializzati, e il reclutamento dei migliori specialisti potrebbe essere fatto a discapito dei paesi di partenza, frenandone lo sviluppo, nonostante politici ed economisti dei paesi che li reclutano vedano nelle rimesse di tali immigrati altamente specializzati un contributo al loro stesso sviluppo. Solo sulla base di una responsabilizzazione mondiale e di una democratizzazione e legittimazione internazionale si possono fornire alla comunità internazio-

nale degli Stati dei criteri per lo sviluppo di strategie adeguate, in grado di governare l'odierno fenomeno delle migrazioni che assume sempre più caratteristiche globali. I paesi di immigrazione debbono sentirsi corresponsabili delle necessità dei paesi di emigrazione, del loro sviluppo economico, sociale e culturale (Filtzinger 2001, p. 334). Se la comunità internazionale degli Stati non porta avanti una cooperazione leale e un controllo democratico, misconosce nei fatti la sempre crescente interdipendenza delle varie parti del mondo, e non dovrebbe esprimere meraviglia di fronte alle proteste degli antiglobalizzatori.

OTTO FILTZINGER

*Institut für Interkulturelle Pädagogik
im Elementarbereich – Mainz*

ipe@mainz-online.de

BIBLIOGRAFIA

- BADE, KLAUS J. (2001), *Seid nicht zu euphorisch. Auch wachsende Zuwanderung wird die deutschen Gesellschaft nicht von ihrem Reformzwang befreien - 15 Thesen*. In: "Die Zeit", 03.05.2001.
- BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (1997), *Integration oder Ausgrenzung?* Berlin und Bonn.
- (2000a), *Daten und Fakten zur Ausländersituation. 10/2000*. Berlin und Bonn.
- (2000b), *Integration in Städten und Gemeinden*. Berlin und Bonn.
- (2001), *Migrationsbericht der Ausländerbeauftragten. 11/2001*. Berlin und Bonn.
- BERICHT DER UNABHÄNGIGEN KOMMISSION "ZUWANDERUNG" (2001), *Zuwanderung gestalten - Integration fördern*. Berlin.
- FILTZINGER, OTTO (1984), "Integrazione" di bambini stranieri nel settore prescolastico e scolastico nella Repubblica Federale di Germania, in ISTITUTO DI TUTELA E DI ASSISTENZA AI LAVORATORI (a cura di), *Per la difesa dei diritti degli emigrati in Europa*. Roma. pp. 121-133.
- (1990), *L'esperienza educativa interculturale in Germania*, in COMUNE DI ROMA (a cura di), *Etnie a Roma. Verso la costituzione di un centro multiculturale*. Roma. pp. 27-38.
- (1994), *Immigrati a scuola: problemi di identità nell'integrazione e nell'apprendimento*, in AA.VV., *La scuola nella società multietnica*. Brescia, Editrice La Scuola. pp. 145-164.
- (1995a), *Evoluzione e caratteristiche costitutive dell'immigrazione in Germania*, in RENATO FRISSANO (a cura di), *Disoccupazione e immigrazione nel Tarantino. Analisi sociologica e attività formativa*. Milano, Franco Angeli.
- (1995b), *Gesellschaftliche Entwicklungstendenz und interkulturelle Öffnung*, in KLAUS BARWIG, HEINZ HINZ-ROMMEL (Hrsg.), *Interkulturelle Öffnung sozialer Dienste*. Freiburg im Breisgau, Lambertus Verlag. pp. 103-121.
- (2001), *Migration*, in WOLFGANG GERNERT (Hrsg.), *Handwörterbuch für Jugendhilfe und Sozialarbeit*. Stuttgart, München, Berlin, Weimar, Hannover, Dresden, Richard Boorberg Verlag. pp. 333-335.
- (2002), *Interkulturelle Bildung im Elementarbereich*, in ANDREAS TREICHLER (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaat, Einwanderung und ethnische Minderheiten. Probleme Entwicklungen Perspektiven*. Opladen, Westdeutscher Verlag. pp. 215-231.
- KOORDINIERUNGSKREIS "AUSLÄNDISCHE ARBEITNEHMER" (1979), *Integration der zweiten Ausländergeneration*. Bonn.
- KÜHN, HEINZ (1979), *Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn.
- TREIBEL, ANNETTE (1999), *Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht*. Weinheim und München, Juventa Verlag.
- VELHOF, HANSHORST (1983), *Integration und Zuzugsbegrenzung*. In: "Sozialpolitische Information des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung", 7/1983. p. 1.