

dossier europa emigrazione

d e e

RIVISTA MENSILE DI INFORMAZIONE E DI DIBATTITO SUI PROBLEMI DELLE MIGRAZIONI

DEE Documenti:

**L'emigrazione sovietica:
passato, presente e futuro,**

J.-C. Chesnais

**Politiche di immigrazione
e integrazione sociale
degli immigrati
nella Comunità Europea**



Il CSER-Associazione Scalabriniana e il CGIE

Alcuni hanno già avvocato a sé la vicepresidenza, altri hanno messo le mani avanti per partecipare di diritto al Consiglio Generale degli Italiani all'Estero; l'impegno a cui sembrano mirare altri ancora in emigrazione – e non si tratta solo di partiti "laici" – è quello di far posto agli ultimi arrivati, facendo appello al "buon senso dei preti". Insomma queste elezioni tendono a rivelare ancora una volta la filosofia di fondo che ispira alcuni contendenti in emigrazione, che non fa che svilire il tanto decantato impegno unitario.

Se al posto di giochi di potere e dei pesi politici si accettasse il principio della valutazione oggettiva del lavoro di tutela e di animazione compiuto a favore e con gli italiani che vivono all'estero, la nostra associazione avrebbe tutte le carte in regola per un posto nel CGIE, assieme a qualche altra che negli ultimi anni ha imboccato la strada di un impegno mirante ad operare un salto di qualità, creando una rete di punti di ascolto e di analisi, utilizzando un numero ragguardevole di giornali e programmi radiotelevisivi per mantenere vivo l'interesse per il mondo migratorio e gestendo opere a favore dei più emarginati, come gli anziani soli. Le mere pretese dovrebbero cedere il passo a gesti concreti di servizio reale al mondo migratorio, non escluso quello di animazione culturale e di aggregazione sociale e religiosa.

Sarebbe tragico che un organismo come il CGIE accantonasse il know-how e l'esperienza acquisiti in oltre cent'anni di vita accanto ai migranti. Eppure i dibattiti di questi giorni fanno intendere come il discorso della professionalità non sia legittimo: chi grida più forte, o anche chi manca di una rete capillare, sembra godere di più diritti degli altri a rappresentare gli emigrati e a perorarne la causa.

Se il premio di un impegno più che centenario fosse l'esclusione, si tratterebbe di un riconoscimento desolante. Speriamo che almeno altre associazioni impegnate come noi in questo campo abbiano il coraggio di non prestarsi a manovre che non darebbero ragione a chi continua a ripetere che in emigrazione occorre puntare su uno stile innovativo e che la professionalità e l'oggettivo impegno devono costituire l'unico valido criterio di scelta.

G. Tassello

In copertina: disegno da *Die in der fremde Arbeiten... Zeichnungen und Karikaturen*. Trikont Duisburg, 1983.
Chiuso in redazione il 26 luglio 1991

DOSSIER EUROPA EMIGRAZIONE

Rivista mensile di documentazione e dibattito sui problemi delle migrazioni,
a cura del CSER (Centro Studi Emigrazione - Roma).
Membro della FSS (Federazione Stampa Scalabriniana) e della FUSIE.
Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 16.733 del 18 marzo 1977.
Iscrizione al Registro Nazionale della Stampa 8.10.1982 n. 00389 vol. 4 foglio 705.

Direzione - Redazione - Amministrazione:
Via Dandolo 58, 00153 Roma - Tel. (06) 58.09.764 - Fax 58.14.651.
Direttore responsabile: G. Tassello.

La responsabilità degli articoli è tutta ed esclusiva dei rispettivi autori: la direzione si assume la responsabilità degli articoli «a cura della redazione» e di quelli non firmati. Tutti gli articoli, tranne quelli contrassegnati da © (copyright), possono essere riprodotti purché accompagnati dal nome dell'autore e dalla menzione «Dossier Europa Emigrazione». Un giustificativo deve essere inviato alla direzione.

Abbonamenti 1991: Italia L. 30.000, estero L. 35.000, sostenitore L. 50.000.

CCP 57 678 005, intestato a: Centro Studi Emigrazione.

Annate disponibili: dal 1977 - L. 20.000 (cad.).

Tip. Città Nuova della PAMOM - Roma - Finito di stampare nel mese di agosto 1991

DEE

7-8

LUGLIO-AGOSTO

L'EMIGRAZIONE SOVIETICA: PASSATO, PRESENTE E FUTURO*

Nella recente Conferenza Internazionale sulle Migrazioni, promossa dal Governo italiano e dal Segretariato dell'OCDE, si è riflettuto a lungo sulle problematiche delle nuove migrazioni. L'emigrazione sovietica che fino ad ora si è sempre diretta verso Israele, la Germania, gli

USA e la Grecia, con la nuova legge sull'emigrazione, assumerà una ampiezza ben maggiore e costituirà una delle sfide maggiori per una Europa sempre più crocevia di popoli provenienti dal Sud e dall'Est. Il saggio di Chesnais ci aiuta a capire i nuovi scenari.



La storia, che nell'antico blocco sovietico sembrava da tempo essersi immobilizzata, si è improvvisamente risvegliata nel 1989, dando il via ad una serie di cambiamenti. In campo migratorio, questo sconvolgimento del paesaggio politico ha incidenze alquanto inattese.

Dall'inizio degli anni '70 fino alla metà degli anni '80, l'emigrazione proveniente dai paesi del Patto di Varsavia (un insieme che, nel 1989, totalizzava circa 400 milioni di abitanti) non superava mai le 100.000 persone all'anno; la metà degli emigranti erano di ceppo tedesco (*Ubersiedler*: rifugiati dalla RDT; *Aussiedler*: rifugiati dagli altri paesi dell'Est) che venivano ad installarsi nella RFT. Nel 1989, questa emigrazione ha raggiunto 1.200.000 persone, di cui 720.000 tedeschi (fra essi 345.000 provenienti dalla RDT, 320.000* turchi d'origine bulgara diretti verso la Turchia e di cui circa 120.000 sarebbero ritornati in Bulgaria) e 235.000 sovietici. Nel 1990, l'ordine di grandezza per l'URSS e per il "gruppo dei cinque" (i sei antichi satelliti meno la RDT) si rivelava analogo, sebbene con una struttura molto differente, dato che l'URSS forniva, da sola, quasi la metà di questa emigrazione.

Le nuove democrazie (Ungheria, Polonia e Cecoslovacchia) si trovano oggi, a differenti gradi, ad affrontare non solo la questione dell'emigrazione dei propri cittadini, ma ugualmente quella dell'accoglienza di rifugiati da paesi del Sud e dai paesi limitrofi dell'Est dove la situazione politica ed economica è ancora più precaria (Romania, URSS). L'Ungheria, ad esempio, è diventata un paese d'accoglienza per arabi, rumeni, sovietici; in essa si troverebbero attualmente 100.000 immigrati illegali (Hönekopp, 1990).

Il caso dell'Unione Sovietica merita uno studio a parte per differenti motivi:

- i. la popolazione dell'Unione Sovietica è tre volte superiore a quella del "gruppo dei cinque";
- ii. la migrazione è di differente natura; non è spontanea ma strettamente controllata, organizzata, pianificata;
- iii. questa migrazione concerne quasi esclusivamente alcune minoranze etniche occidentalizzate (ebrei, tedeschi, armeni, greci) e risponde alla pressione dei governi occidentali dove vivono le corrispondenti comunità di accoglienza (ebrei, tedeschi, ecc.);

* Relazione presentata alla Conferenza Internazionale sulle Migrazioni (Roma, 13-15 marzo 1991), promossa dall'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economici).

vato nei paesi non-comunisti, non è frutto di processi individuali spontanei ma di una decisione delle autorità centrali. Le partenze intervengono solo dopo una lunga e costosa procedura amministrativa; esse sono sottoposte a contingentamento e realizzate, il più delle volte, nell'ambito di accordi bilaterali dietro pressione occidentale, secondo le fluttuazioni delle relazioni internazionali. L'emendamento Jackson-Vanick adottato dal Congresso americano nel 1974 collegava, ad esempio, lo sviluppo commerciale tra Stati Uniti e Unione Sovietica alla volontà di lasciare emigrare gli ebrei (Widgren, 1990); negli anni '70, in occasione dei negoziati sul disarmo, l'Unione Sovietica fece il gesto d'accordare qualche migliaio di visti supplementari per gli ebrei che attendevano d'emigrare verso gli Stati Uniti e Israele.

Dal punto di vista dottrinale, l'emigrazione è quindi una concessione dello Stato sovietico che lascia partire alcuni suoi soggetti in cambio di vantaggi finanziari o politici dovutamente valutati. Perfino nel 1979, anno in cui, fino al più recente periodo, l'emigrazione sovietica aveva raggiunto l'apice, il numero di partenze definitive ammonta a solo 48.193 unità, di cui 45.141 verso i paesi occidentali e 2.779 verso i paesi socialisti.

Verso il diritto di viaggiare?

Il diritto d'emigrare non può essere separato dall'autorizzazione di viaggiare all'estero. Ora, dalla metà degli anni '80, sembra essersi avviato un cambiamento maggiore. Il regime di uscita dal territorio tende a liberalizzarsi poco alla volta e la possibilità di viaggiare non è più riservata all'alta *nomenklatura*. Si riporta di seguito l'evoluzione del numero di sovietici che hanno effettuato viaggi all'estero per un soggiorno temporaneo (viaggio di turismo, d'affari o altro) o per un insediamento definitivo, dal 1986:

1986:	300.000	
1987:	600.000	
1988:	1.800.000	
1989:	2.500.000	
1990:	3.500.000	(stima provvisoria)

In tre anni, il numero di viaggi si è moltiplicato per otto. La frequenza dei viaggi resta tuttavia modesta, anche quando la si compara a quanto osservato in paesi come la Polonia e, a maggior ragione, la Jugoslavia; il numero di polacchi che hanno varcato la frontiera per visitare paesi occidentali era di 1.700.000 nel 1988, è passato a 9.400.000 nel 1989 (ovvero 30 volte di più che in Unione Sovietica, in percentuale alla popolazione).¹ Sempre nel 1989, il numero di viaggi degli jugoslavi in Occidente era di 20 milioni (Okolski, 1990).

Questo nuovo orientamento va di pari passi con un sensibile aumento delle partenze verso l'Occidente, che

ha avuto i seguenti andamenti dal 1985 e che corrisponde al grande vuoto del dopoguerra:

1985:	2.468	1988:	108.819
1986:	6.000	1989:	235.400
1987:	39.129	1990:	450.000 (stima provvisoria)

Il numero d'emigranti che, nella metà del passato decennio, non era ancora che di qualche migliaio, dovrebbe raggiungere le 450.000 unità nel 1990, distribuite pressappoco nel seguente modo: 200.000 ebrei, 145.000 tedeschi, 50 a 60.000 armeni, 20.000 greci... Appare così che circa il 95% degli emigranti appartiene ad una delle quattro grandi minoranze (ebraica, tedesca, armena, greca) con legami occidentali; ora, queste minoranze non rappresentano che il 2% della popolazione dell'Unione Sovietica. Anche se aumentata, l'emigrazione resta un "privilegio etnico" (Heitman, 1987): le principali minoranze interessate sono, ognuna, legate a paesi potenti sulla scena internazionale (Stati Uniti, RFT, Israele).

Le minoranze occidentalizzate

Globalmente, nel periodo 1950-1990, l'emigrazione sovietica può essere valutata a 1.200.000 unità, di cui più della metà sarebbe intervenuta nel corso di questi ultimi due anni (1989 e 1990). Fra questi emigranti, circa il 50% (ovvero 600.000) sarebbero ebrei, un terzo (400.000) tedeschi, gli altri sia armeni che greci o membri di sette religiose cristiane (Pentecostali, in particolare) con ramificazioni negli Stati Uniti... Esaminiamo il caso dei principali gruppi interessati:

— *Gli ebrei.* L'emigrazione ebraica si è essenzialmente diretta (per circa i 2/3) verso Israele, particolarmente a seguito della flessione intervenuta nell'ottobre 1989 negli Stati Uniti (limitazione delle entrate) e dell'applicazione di un accordo israelo-sovietico. Dalla nascita dello Stato d'Israele (1948) al 1990, il numero d'immigranti in provenienza dall'Unione Sovietica si avvicina alle 400.000 unità; il loro arrivo è scaglionato nel tempo, nella maniera seguente:

1948-1951:	8.200
1952-1984:	191.800
1985-1989:	18.200
1990:	180.000 (stima provvisoria)

Negli ultimi 25 anni (1965-1990), l'emigrazione degli ebrei sovietici, non a destinazione d'Israele, ha interessato 190.000 persone (Stati Uniti: 173.000, Canada: 9.000, Australia: 5.000, Europa: 3.000) e 370.000 persone a destinazione d'Israele. Questa emigrazione è stata molto irregolare; dopo la punta della fine degli anni '70, essa è crollata nella metà degli anni '80 (guerra fredda), per riprendere da allora (distensione). Si ripor-

¹ Bisogna ancora sottolineare che, nel caso sovietico, la statistica comprende anche le visite negli altri paesi socialisti.

iv. nell'Unione Sovietica è concentrata una combinazione di fattori di partenza unica nel suo genere (ritardo economico, assenza di democrazia, imperialismo politico, esplosioni nazionalistiche, tensioni inter-etniche, ecc.);

v. infine, il disegno di liberalizzazione della legge sull'emigrazione – la cui applicazione, regolarmente respinta dal 1989, suscita violente polemiche all'interno dell'Unione Sovietica e alimenta i timori dei paesi vicini, poco preparati a far fronte all'afflusso di rifugiati – potrebbe non limitarsi allo stadio di arma politica, ma tradursi in una emigrazione differente, sia per natura che volume, da quello che era finora stata.

In questa nota presenteremo nell'ordine:

1. alcune stime statistiche sul passato migratorio russo e sovietico;
2. elementi demografici per stabilire i potenziali migratori: popolazioni apparentemente più propense a cacciarsi per la partenza (origine dei movimenti), corrispondenti popolazioni delle diaspore che possono servir loro da tappa all'estero (destinazione dei movimenti).

I. Storia delle migrazioni

Retrospectiva secolare

L'Unione Sovietica è restata, fino a poco tempo fa, un paese isolato, ermetico, con scambi migratori con l'esterno di minima entità. In effetti, se si prescinde dai movimenti di popolazione dovuti alle conseguenze della guerra (modificazioni delle frontiere, rimpatrio di prigionieri) nel periodo 1946-1985, l'emigrazione ha interessato solo 500.000 persone. Quanto all'immigrazione, si può considerarla nulla. Il corrispondente tasso d'emigrazione netta è di 10 volte minore di quello della Romania, paese peraltro molto chiuso; il confronto con la Svezia, paese dotato di buone statistiche migratorie e dove tuttavia l'immigrazione supera l'emigrazione, è ancor più eloquente; in effetti, su questo stesso arco di tempo, la Svezia, benché 35 volte meno popolata dell'URSS, ha registrato un flusso d'emigranti due volte più elevato. Ciò permette di misurare l'abisso che separa un paese libero, a forte mobilità, dal mondo russo dove la libertà di movimento resta un privilegio aristocratico.

La ricostituzione delle serie statistiche più antiche, secolari, è assai delicata salvo per i flussi a destinazione degli Stati Uniti, paese che è fra tutti il più toccato dall'emigrazione in provenienza dall'impero russo. E, malgrado tutto, bisognerà attenersi al solo esame degli ordini di grandezza, in mancanza di sufficiente precisione sulla natura dei flussi registrati (in particolare, sulla proporzione d'insediamenti definitivi).

Durante il quarto di secolo precedente alla Rivoluzione, la Russia zarista aveva visto partire più di 3 milioni di persone a destinazione degli Stati Uniti mentre, secondo

le stime disponibili, dal 1917, su un arco di tempo tre volte superiore, il volume d'emigrazione, sempre destinata agli Stati Uniti, risulterebbe di circa sei volte minore (solo 500.000). Di seguito è riportata una stima riassuntiva dell'emigrazione in provenienza dall'impero russo e dall'Unione Sovietica verso gli Stati Uniti (Tavola 1):

Tavola 1: *Emigrazione russa e sovietica verso gli Stati Uniti, 1820-1990*

Periodo	Emigrazione * (migliaia)	Tassi annuali (per 1.000 ab.)
1820-1889	221	0,05
1890-1914	3.055	0,92
1915-1945	152	0,03
1946-1990	250	0,02

* Compresi i paesi baltici

Il tasso d'emigrazione transoceanica ha toccato il culmine alla vigilia della prima guerra mondiale, ad un ritmo di quasi 1 emigrante per 1.000 abitanti e, annualmente, da trenta a quaranta volte superiore a quello che ha in seguito prevalso. L'analisi delle tendenze demografiche induce a credere che, senza la politica di sospensione delle entrate negli Stati Uniti (leggi del 1921 e del 1924 sui contingenti) e, soprattutto, senza la politica di chiusura dell'Unione Sovietica, l'emigrazione slava avrebbe assunto un aspetto massiccio.

Le migrazioni sopravvenute durante il periodo della Rivoluzione sono poco conosciute ma, il più delle volte, il numero citato delle partenze è di 2 milioni, di cui 1,5 milioni verso l'Europa (Polonia, Germania, Francia, Baltici), 200.000 verso la Manciuria.

Il dopoguerra

Con la seconda guerra mondiale, si sono verificate importanti annessioni territoriali in favore dell'Unione Sovietica di frange di territori occidentali; queste annessioni hanno comportato massicci trasferimenti di popolazione; si stima in effetti, e al di fuori degli scambi demografici tra Polonia e Russia, che tra il 1945 e il 1959, 2,3 milioni di russi si siano installati (politica di russificazione) nei territori recentemente acquisiti (Stati baltici, Moldavia, Bielorussia e Ucraina ex-polacca, Rutenia subcarpatica) e che 200.000 baltici abbiano emigrato (o sarebbero stati deportati) verso la Russia, mentre altri 200.000 sarebbero emigrati verso l'Europa occidentale (soprattutto in Svezia).

Se si eccettuano i Baltici, dotati di un accesso al mare meno facile da controllare, l'emigrazione era impossibile grazie alla ermeticità del dispositivo di sorveglianza delle frontiere, posto sotto la responsabilità del KGB. Finora, l'emigrazione sovietica è un fenomeno rigorosamente inquadrato che, contrariamente a quanto osser-

tano di seguito i tratti salienti dell'andamento del numero totale d'emigranti ebrei dal 1973:

1973:	34.733
1979:	51.320
1984:	896
1987:	8.000
1988:	19.000
1989:	71.000
1990:	200.000 (stima provvisoria)

Per il 1990, il numero d'emigranti ebrei dovrebbe raggiungere circa 200.000 unità, di cui 180.000 a destinazione d'Israele, 15 a 20.000 verso gli Stati Uniti e 5.000 verso la Germania.

– *I tedeschi.* La Repubblica Federale Tedesca ha, costituzionalmente, l'obbligo di accogliere sul suolo nazionale tutti gli immigranti del ceppo tedesco. Dal momento in cui il certificato di germanità viene debitamente redatto, questi immigranti, in virtù dello *ius sanguinis*, non vengono considerati né come rifugiati stranieri né come immigranti economici; essi acquisiscono immediatamente la cittadinanza tedesca e, in quanto cittadini, hanno pieno accesso ai diritti civili e sociali riservati ai nazionali tedeschi.

Dal 1959 al 1990, la RFT ha accolto sul suo territorio – al di fuori degli *Übersiedler* (tedeschi della RDT) – oltre due milioni di rifugiati in provenienza dai paesi della sfera sovietica (*Aussiedler*): di questi, il 20% circa sono originari dell'URSS; riportiamo di seguito le fasi del loro esodo:

1950-1959:	13.580
1960-1969:	8.571
1970-1979:	56.592
1980-1989:	176.565
1990:	145.000 (dato provvisorio)

Durante il ventennio 1950-1970, l'emigrazione della minoranza tedesca dell'Unione Sovietica era quasi inesistente (solo un migliaio di persone all'anno); essa non è aumentata che recentemente: 100.000 nel 1989, 145.000 nel 1990. Globalmente, tra il 1950 e il 1990, circa 400.000 persone d'origine tedesca hanno potuto lasciare l'URSS per rientrare nella terra dei loro antenati. Comparata a questo afflusso, l'immigrazione in Germania di sovietici non tedeschi interessa un contingente infimo: per il decennio 1980-1989, il numero di richieste sovietiche d'asilo nella RFT è di solo 783 unità; ora, la Germania federale è, tra i paesi europei, il primo paese d'accoglienza per i rifugiati sovietici.

– *Gli armeni.* Gli emigranti armeni sono, per la maggioranza, dei rimpatriati nell'Armenia sovietica: discendenti degli emigrati della diaspora, erano stati attirati in gran

numero dalle promesse di una vita migliore, fatte loro dalle autorità sovietiche all'indomani della seconda guerra mondiale (Wischnevsky e Stavis, 1989). Ma la realtà ha prevalso sulle illusioni (il basso livello di vita, le difficoltà politiche, gli scontri con gli azzeri, le conseguenze del terremoto, ecc.) e li ha finalmente portati a fare pressione per ritornare in Occidente: 11.000 armeni hanno lasciato l'Unione Sovietica nel 1988, 20.000 nel 1989, 50 a 60.000 nel 1990. La maggioranza di questi emigranti partono per la California. Globalmente, si può stimare a 100.000 persone l'emigrazione armena nel periodo 1950-1990.

– *I greci.* L'emigrazione dei greci pontini (a destinazione di Atene) non interessa che pochi effettivi: 10.600 nel 1989, 20.000 nel 1990.

Finora, pochi sono stati i paesi interessati dall'emigrazione sovietica. In ordine di importanza, si tratta di: 1) Israele, 2) Germania, 3) Stati Uniti, 4) la Grecia, 5) il Canada.

Storicamente, i paesi anglosassoni d'oltremare, gli Stati Uniti in particolare, e in misura minore, il Canada e l'Australia sono stati le terre di accoglienza per gli emigrati russi e sovietici.

Negli Stati Uniti, il numero di rifugiati sovietici era inferiore alle 1.000 unità annuali nella metà degli anni '80; questo numero si è poi fortemente accresciuto fino a toccare le quote massime autorizzate dalla legge: 50.000 unità. Il numero di rifugiati sovietici che sono venuti a installarsi negli Stati Uniti ha seguito la seguente evoluzione nel corso degli ultimi anni fiscali:

1984:	640
1988:	20.000
1989:	40.000
1990:	50.000

Gli Stati Uniti sono l'unico paese dove il numero di rifugiati sovietici supera, e di molto, il numero di rifugiati di provenienza dai paesi dell'Europa dell'Est. Si tratta di membri delle comunità ebrei, armeni o membri di sette evangeliste.

Entro il 1946 e il 1989, l'immigrazione canadese in provenienza dall'Unione Sovietica (esclusi gli Stati Baltici) era dell'ordine di 50.000 persone.² Quanto all'emigrazione baltica a destinazione del Canada, essa ha avuto luogo soprattutto durante la guerra (annessione da parte dell'URSS) e ha interessato 30.000 persone nell'immediato dopoguerra, ma è divenuta rarissima attualmente (con solo 106 persone dal 1981 al 1989).

L'Australia e il Sudafrica ricevono flussi infimi d'immigrati sovietici. Del resto, questa migrazione non ha

² Si ignora quante di queste persone si installino definitivamente e quante, fra esse, siano solo in transito verso un altro paese (soprattutto gli Stati Uniti) ma, da un primo esame dei dati del censimento, la maggioranza di queste persone sono immigranti permanenti.

svolto che un ruolo ridottissimo nel loro popolamento. Si può, tuttavia, citare il caso dell'emigrazione baltica a destinazione dell'Australia (con 32.600 immigranti permanenti tra il 1948 e il 1960).

II. Il potenziale migratorio e le incertezze che racchiude

In teoria, il potenziale migratorio dell'Unione Sovietica è immenso: ragioni politiche, economiche, religiose e culturali si sommano per invogliare alla partenza un numero crescente d'abitanti (risulta, da una recente inchiesta dell'ottobre 1990, condotta su un campione rappresentativo di 3.000 persone, che il 16% della popolazione desidererebbe emigrare).

Ma bisogna tenere conto delle numerose limitazioni, sia nel paese di partenza (barriere regolamentari: le formalità necessarie per una partenza sono molto pesanti e alcune condizioni strette sono sempre richieste; ostacoli fisici; insufficienza delle capacità di trasporto: treni, aerei e soprattutto veicoli individuali; limiti economici; assenza di divise forti, con il rublo che è una moneta non convertibile) che nei paesi d'arrivo (ostacoli amministrativi; obbligo di visto, sistema di contingenti; freni economici: capacità ricettive e creazione di posti di lavoro; clima politico; aumento della xenofobia).

Fino ad ora, l'emigrazione sovietica è stata completamente pianificata. Analizziamo quali potrebbero essere le future popolazioni che, a priori, sono le più probabili candidate alla partenza secondo le circostanze che potranno verificarsi nel paese.

1) *Le riserve demografiche rivolte all'Ovest*

Come abbiamo visto, l'emigrazione sovietica non interessa che alcune minoranze occidentalizzate o, almeno, fornite di una possibilità di accoglienza all'estero. Contentiamoci di enumerare, in modo non esclusivo, i principali gruppi di popolazione interessati (nella lista non vengono considerati i gruppi con meno di 25.000 persone) all'epoca dell'ultimo censimento (gennaio 1989).

Esistono una quindicina di minoranze a forte consapevolezza etnica e d'appartenenza extra-sovietica; queste minoranze, che sono a priori le più propense ad alimentare i flussi d'emigrazione, ammontano a 20 milioni di abitanti (ovvero il 7% della popolazione totale).

Oltre al caso dei tedeschi e degli ebrei (gli armeni hanno un territorio e ciò costituisce per loro un fattore di radicamento) caratterizzati da un'importante emigrazione,

alcuni cittadini sovietici sono considerati come non membri di "nazionalità indigene". Il nome delle corrispondenti nazionalità (bulgari, coreani, finnici, ... ungheresi, polacchi, ... turchi), originate dai paesi limitrofi, è stato sottolineato nella tavola seguente. La corrispondente popolazione è di circa 3 milioni: il primo gruppo, di gran lunga più numeroso, è quello dei polacchi (oltre 1 milione); vengono poi i coreani (439.000) e i greci (330.000 a fine 1990). È tra queste minoranze che possono trovare un appoggio immediato all'estero sul territorio dei loro antenati, che la volontà d'emigrare dovrebbe essere più marcata, soprattutto se la situazione sovietica dovesse deteriorarsi nei confronti di quella attesa nella loro nuova patria.

Difatti, dopo il primo cerchio composto da tedeschi ed ebrei (rispettivamente 1,8 e 1,15 milioni, ossia circa 3 milioni in tutto alla fine del 1990), si può distinguere un secondo cerchio che comprende gli appartenenti a minoranze non indigene il cui numero ammonta comunque a 3 milioni di persone.³ Anche se dovesse limitarsi a questi due primi cerchi, il potenziale migratorio resterebbe considerevole e rischierebbe di creare delicati problemi ad alcuni paesi di accoglienza, presenti con forti minoranze sul territorio sovietico, che affrontano attualmente gravi difficoltà (ristrutturazione economica), come nel caso particolare della Polonia.

Un terzo cerchio è composto dagli altri membri delle minoranze occidentalizzate e racchiude 14 milioni di persone; la sua principale componente è formata dai baltici (5,5 milioni) che hanno anch'essi un territorio e una speranza di ricostruzione nazionale ma ugualmente importanti reti familiari all'estero, sia in Europa (Svezia, Finlandia, Germania, Francia) che nel Nordamerica o in Australia; si tratta peraltro del gruppo dotato del più elevato livello d'istruzione e di conoscenza di lingue estere dell'URSS. A priori, la predominanza della "fuga di cervelli" può accrescere la pressione dall'esterno.

Si può tracciare un quarto cerchio, perlopiù composto da popolazioni sradicate della Russia europea, che vivono al di fuori del loro territorio etnico e che hanno, a priori, minori probabilità di partenza dall'URSS, anche se queste non possono essere del tutto scartate soprattutto in caso di vertenze inter-etniche. Si tratta essenzialmente di russi e d'ucraini: 25 milioni di russi (su 145 milioni) e 7 milioni d'ucraini (su 44 milioni) vivono dispersi al di fuori della loro repubblica d'origine.

Per i 25 milioni di russi sparsi tra i 155 milioni di non-russi (stima a fine 1990) il processo di decolonizzazione e di ritorno nella repubblica russa è parzialmente inevitabile, sia a causa dello squilibrio demografico, che si accentua a loro sfavore, che dell'ascesa del nazionalismo nelle

³ A cui si aggiungeranno i lavoratori vietnamiti "invitati" (che rappresentano il grosso dei lavoratori migranti reclutati per contratto in provenienza dai paesi "fratelli") non contabilizzati nel censimento. Nel 1989, il blocco sovietico impiegava circa 300.000 lavoratori vietnamiti, di cui 1/3 nell'Unione Sovietica. Delusi dalle condizioni che sono loro offerte, la maggioranza desidera rientrare nel loro paese o emigrare in Occidente (in particolare negli Stati Uniti, Australia e Francia). Vedere: Guibert, 1990.

repubbliche periferiche. Ma un rimpatrio del genere sarà delicato a causa della carenza di alloggi e della rigidità dell'economia e delle pressioni per partire verso l'estero che si accentuano. Si può tuttavia pensare che, salvo tragiche circostanze, questo quarto cerchio non dovrebbe in definitiva oltrepassare il processo di ridistribuzione interna del popolamento, nel senso di un rafforzamento dell'omogeneità etnica delle differenti repubbliche, per espulsione o emigrazione volontaria dei non nazionali.

Il quinto ed ultimo cerchio è formato dalle popolazioni radicate, che hanno poco o nessun contatto con il mondo occidentale (repubbliche dell'Asia centrale e Transcaucasica). Mancanti di ramificazioni all'estero, queste popolazioni dovrebbero essere praticamente assenti dalla popolazione migrante.

Le possibili comunità di accoglienza

Qualunque sia il contenuto della nuova legislazione (in preparazione) sull'emigrazione sovietica, appare fortemente probabile che:

- 1) tutto dipenda dalle modalità d'applicazione (la migrazione è molto cambiata nel corso degli ultimi anni, mentre la legge è rimasta immutata), e,
- 2) che i candidati alla partenza debbano fornire – contrariamente agli attuali allegati – un invito delle rispettive famiglie (o amici) viventi all'estero che si impegnano a prenderli a carico, al fine d'ottenere almeno il visto nel paese d'immigrazione.

Ora, se si eccettuano le quattro minoranze migranti già citate e i baltici negli anni '40, l'emigrazione è stata minima dagli anni '20. Nella maggioranza dei casi, tenuto conto del clima di sospetto che gravava su qualsiasi relazione con l'estero, i legami familiari di questa antica emigrazione si sono rotti.

La situazione attuale è ben diversa da quella degli anni '30: a quell'epoca, nel Nordamerica (Stati Uniti più Canada), il numero di persone nate in Unione Sovietica era di 1.282.000; in Europa, erano 450.000 (Kirk, 1946). Al giorno d'oggi, questo numero è circa tre volte inferiore e, se si eccettuano i baltici (oltre 50.000 al censimento americano del 1980), si tratta perlopiù di persone appartenenti al primo cerchio (ebrei in particolare).

Solo l'attivazione e l'intervento della famiglia lontana (discendente da antichi migranti) permetterebbe alle trafilie migratorie delle diverse nazionalità di ritrovare una certa vivacità.

La popolazione d'origine ucraina, al di fuori del territorio sovietico, è stimata attorno a 1,5 milioni di persone (1 milione nel Nordamerica suddiviso in parti quasi uguali fra Stati Uniti e Canada). Quanto alla popolazione di

ceppo baltico, di più recente emigrazione e che vive nei paesi occidentali (Nordamerica, Australia, Svezia, Francia, ecc.), sarebbe di circa 200 a 300.000 persone.

Tavola 2: *Nazionalità con una radice all'estero*
(effettivi in migliaia)

Nazionalità		Numero	
Tedeschi		2.038 (1)	
Armeni		4.623 (2)	
Baltici	Estoni	1.027	5.553
	Lettoni	1.459	
	Litواني	3.067	
Bulgari		374	
Careli		131	178
Finnici		47	
Coreani		439	
Greci		358 (3)	
Ungheresi		171	
Iraniani		40	
Ebrei		1.449 (4)	
Moldavi		3.352	3.498
Rumeni		146	
Polacchi		1.126	
Cechi		9	25
Sloveni		16	
Tzigani		262	
Turchi (5)		208	
Totale		20.342	

(1) Circa 1.800.000 a fine 1990.

(2) I 2/3 degli armeni vivono in Armenia Sovietica, 390.000 nell'Azerbajdzan (dove sono in situazione precaria), 437.000 in Georgia e 532.000 in Russia.

(3) Circa 330.000 a fine 1990.

(4) Circa 1.150.000 a fine 1990.

(5) Turchi in senso stretto; la maggioranza dei musulmani è francofona.

N.B.: in corsivo il nome delle nazionalità composte da cittadini sovietici, non membri di "nazionalità indigene".

In questa sede, occorre sottolineare fino a che punto l'isolazionismo sovietico si traduca nell'assenza quasi totale di provenienze sovietiche nella popolazione residente di altri paesi, compresi i paesi geograficamente vicini e in posizione di partner economici privilegiati dell'URSS. Alla fine del 1989, sul territorio della Germania occidentale, primo partner economico dell'Unione Sovietica, si contavano in effetti solo 11.533 provenienze sovietiche; quanto alla popolazione attiva di nazionalità sovietica, sarebbe ancora più rara della sua omologa bulgara: non rappresenterebbe che il 2% della manodopera proveniente dai paesi socialisti (esclusa la RDT), anche se gli abitanti di questi paesi sono per 3/4 sovietici.

*Giulio Andreotti e Mikhail Gorbaciov.
Gli scenari che annunciano, dal 1991 al 1993,
una possibile ondata migratoria tra i 3 e i 20 milioni di persone,
non sono previsioni scientifiche ma strumenti politici
destinati a fare pressione sulle democrazie occidentali.*



III. Alcune ipotesi di scenario

Regolamento delle Repubbliche e regolamento sovietico

Il flusso di partenze definitive in provenienza dall'URSS dipenderà, in gran parte, dall'evoluzione del contesto politico interno dell'URSS. Ora, l'avvenire politico di questo paese è assai incerto. Delle 15 repubbliche, 13 si sono da poco dichiarate indipendenti o sovrane; alcune hanno perfino adottato un regolamento sul diritto della nazionalità e sul movimento dei loro cittadini, attribuendosi il rilascio di passaporti nazionali (che vengono attualmente ad aggiungersi ai passaporti sovietici).

I recenti avvenimenti negli stati baltici lasciano intendere che il processo di liberalizzazione si è arrestato, perlomeno per qualche tempo, e che il regolamento sovietico continuerà a prevalere sul diritto nazionale. Si sarebbe potuto credere che le repubbliche più avanzate (precisamente i paesi baltici) sul cammino della creazione di uno Stato di diritto avrebbero facilitato per i propri abitanti l'adozione di un regime di uscita e di entrata sul territorio, conforme alla pratica delle democrazie occidentali, e la sua applicazione a partire dal 1991 o dal 1992. È ovvio che questo processo, ben iniziato, è stato solo ritardato, per un periodo imprecisato, dall'intervento militare del potere centrale.

Accordi internazionali e migrazione etnica

Nell'immediato futuro, dovremo continuare a ragionare su scala sovietica. Salvo ribaltamenti strategici, e che il disegno di legge sull'emigrazione sia in fin dei conti adottato o meno, tutto lascia credere che, tenuto conto degli esistenti accordi (URSS-Israele; URSS-Germania), il processo di raggruppamento della diaspora ebraica continuerà nei prossimi anni al suo ritmo attuale (200.000 persone l'anno) e che la stessa cosa si produrrà per la colonia tedesca dell'URSS. Infine, la fissazione di una quota annuale di 50.000 rifugiati sovietici negli Stati Uniti, se accompagnata dal recente incremento delle quote legate alle qualifiche, portate da 55.000 a 100.000, può lasciare un certo spazio agli specialisti sovietici e offre uno strumento di misurazione dei possibili flussi d'emigranti verso i principali paesi di accoglienza.

Globalmente, ipotizzando che il recente irrigidimento della politica interna dell'URSS non comporti alcun intralcio alla distensione che possa tradursi, nei fatti, in una nuova sospensione dell'emigrazione, il volume d'emigrazione dovrebbe raggiungere 1/2 milione l'anno (anche più, qualora le altre nazionalità entrassero nel processo di negoziati: ma quali – forse la Corea? – se si considera la crescente sete valutaria dell'URSS?). Non è nell'interesse dell'URSS di rinunciare alla clausola della nazione più favorita.

La posta in gioco è importante. La perdita di queste minoranze occidentalizzate, dotate di forti competenze tecniche, potrebbe avere pesanti conseguenze nel lungo periodo per l'Unione Sovietica, poiché esse avrebbero potuto svolgere un ruolo maggiore nella transizione da un'economia statalizzata a un'economia di mercato; tuttavia, in un contesto di distensione internazionale, niente impedisce di appoggiarsi alle reti che esse formano per creare un'efficace politica di cooperazione.

Verso le migrazioni economiche?

Bisogna anche ipotizzare modalità di migrazioni internazionali diverse da quelle che hanno finora prevalso e, in particolare, uno scenario d'estensione delle partenze ad altre nazionalità, al di fuori del primo cerchio. È fra gli appartenenti a queste nazionalità, geograficamente e culturalmente più vicine al mondo occidentale, che si potrebbero reclutare dei lavoratori migranti, stagionali, temporanei, frontalieri o permanenti, a destinazione dell'Europa occidentale; una simile evoluzione, che appare oggi ancora poco verosimile per l'assenza di una vera e propria riforma dell'economia, avrebbe il doppio vantaggio di apportare valute forti e di contribuire alla formazione professionale.

Essa sarebbe utile all'Europa occidentale che, a partire dall'attuale decennio, dovrà affrontare una penuria cronica di manodopera giovane; a tassi costanti d'attività, la manodopera di meno di 25 anni nella Comunità dei Dodici passerà dai 27,8 milioni del 1990 ai 22,1 milioni dell'anno 2000. Inoltre, l'invecchiamento demografico aggraverà la crisi di finanziamento dei sistemi di previdenza sociale; e, infine, con il prolungamento della scolarità e l'evoluzione dei gusti, il disavanzo di manodopera potrebbe accentuarsi nella parte bassa della scala sociale, nei servizi (personale paramedico, operai, personale alberghiero, del turismo, della ristorazione, domestico, ecc.) (Coleman, 1990). Questa insufficienza demografica interverrà ad un'epoca in cui la congiuntura demografica sarà divergente, e complementare in Unione Sovietica (rilancio della natalità a partire dal 1981 nelle repubbliche occidentali dell'URSS, con il relativo gonfiamento dei flussi di ingressi nell'attività economica fra qualche anno).

Guerra o irruzione dell'espatrio

Per finire, non bisogna neanche escludere uno scenario estremo di maremoto, anche se ciò non sembri plausibile che in caso di crollo del sistema (cioè della dittatura militare) e di esplosione dell'impero sovietico, con perdita del controllo del KGB sulle frontiere. Ad esempio, in caso di conflitto aperto, di guerra di liberazione che coinvolga, alle porte dell'Europa nel cuore dell'impero, una violenta secessione dell'Ucraina: al censimento del

1989, l'Ucraina risulta popolata da 51,5 milioni d'abitanti fra i quali si trovano 11,4 milioni di russi. Ci sembra che solo in tal caso la migrazione, finora severamente contingente, possa assumere un aspetto anarchico, dalle dimensioni più stravaganti, totalmente imprevedibili, in particolare nei confronti dei paesi limitrofi. Allo stato attuale, a fronte del potere coercitivo dell'apparato dirigente, l'assenza di un'opposizione organizzata rende lo scenario più realista.

Una modificazione delle frontiere che interessi alcune Repubbliche annesse al seguito della seconda guerra mondiale fa tuttavia parte delle possibilità; ma le conseguenze, in termini migratori, dipenderebbero principalmente dalle circostanze di questo nuovo assetto.

Conclusione

Fino ad ora, l'emigrazione sovietica si è sempre diretta verso quattro grandi paesi, Israele, Germania, Stati Uniti e Grecia (i movimenti verso l'Australia, il Canada e la Finlandia sono molto ridotti). Se il disegno di legge in discussione, e soprattutto le sue modalità d'applicazione, estendesse l'autorizzazione di partenza definitiva a nazionalità più numerose, legate a gran parte del mondo europeo, cioè a qualsiasi cittadino non detentore di "segreti di Stato", allora l'emigrazione – che con molta probabilità resterà canalizzata alla partenza – potrebbe prendere un'altra ampiezza, perlomeno per qualche anno.

È necessaria, tuttavia, una certa cautela nei confronti degli scenari diversi e contraddittori che circolano; essi annunciano, dal 1991 al 1993, una possibile ondata di partenze definitive tra i 3 e i 20 milioni di persone! Ma non viene data alcuna prescrizione sulla natura di una simile emigrazione. Tali scenari, proposti da alcune fonti sovietiche, non sono previsioni scientifiche, ma strumenti politici destinati a fare pressione sulle democrazie per trarne benefici.

Bisogna comunque volgere lo sguardo sul modo con cui i gruppi di popolazioni di nazionalità europea vivono il loro destino: se la prospettiva di rimanere nell'URSS diventa sempre più insopportabile comparata alle speranze di una loro partenza verso la terra degli antenati, allora la pressione migratoria potrebbe essere difficile da contenere. All'arrivo, il movimento potrebbe interessare, sia il mondo occidentale vero e proprio che le nuove democrazie dell'antico blocco (Polonia, Ungheria, Cecoslovacchia) e forse, in una fase ulteriore, la Bulgaria o perfino la Romania (ritorno dei moldavi).

Jean-Claude Chesnais
Istituto Nazionale
degli Studi Demografici, Parigi

POLITICHE DI IMMIGRAZIONE E DI INTEGRAZIONE SOCIALE DEGLI IMMIGRATI NELLA COMUNITÀ EUROPEA

Si tratta di una relazione elaborata da esperti su richiesta della Commissione delle Comunità Europee. L'Italia era rappresentata dal Prof. A. Golini. Pur accentuando gli

aspetti non culturali del problema migratorio, l'elaborato costituisce un punto di partenza ideale per una ricerca di armonizzazione della legislazione europea nel settore.

Introduzione

1. L'articolo 8a del Trattato CEE, che è stato introdotto nel Trattato di Roma dall'articolo 13 dell'Atto unico europeo, definisce il mercato interno come uno "spazio senza frontiere in cui... è garantita la libera circolazione..., delle persone, ...".

Una dichiarazione politica dei governi degli Stati membri, enunciata al momento dell'adozione dell'Atto unico europeo, stabilisce che: "Al fine di promuovere la libera circolazione delle persone, gli Stati membri cooperano, senza pregiudizio delle competenze della Comunità, in particolare per quanto riguarda l'ingresso, la circolazione e il soggiorno dei cittadini dei paesi terzi".

La libera circolazione presenta quindi non soltanto il problema del regime comune alle frontiere esterne della Comunità, ma anche quello relativo agli effetti delle politiche nazionali in rapporto agli immigrati residenti, sulla coesione economica e sociale della Comunità.

2. Ciò ha condotto il Consiglio europeo dell'8 e 9 dicembre 1989 a chiedere "che sia elaborato un inventario delle posizioni nazionali nel campo dell'immigrazione al fine di preparare una discussione di tale questione in seno al Consiglio".

Per condurre a buon fine questo compito, la richiesta del Consiglio europeo è stata suddivisa in due settori: il primo consiste nell'esaminare le questioni di accesso e di mobilità dei cittadini dei paesi terzi, mentre il secondo riguarda le questioni di integrazione di queste persone che gli Stati membri ammettono a risiedere sul loro territorio.

La presente relazione si occupa soltanto della seconda questione, e cioè delle politiche nazionali di integrazione dei cittadini dei paesi terzi.

3. A questo scopo la Commissione ha invitato un gruppo di esperti, presieduto dal sig. F. Braun e composto dai sigg. R. Böhning, J. Fernandez Cordon, A. Golini, W. Hyde e P.L. Remy, cui è stato affidato l'incarico di analizzare le politiche poste in atto a livello nazionale e riguardanti le seguenti problematiche: politiche di acces-

so; pratiche degli Stati membri in rapporto al soggiorno degli immigrati e in particolare alla questione della riunificazione delle famiglie; accesso degli immigrati all'impiego; istruzione, alloggio, prestazioni sociali, diritti civili e sociali; organizzazione del dialogo tra immigrati e poteri pubblici; strutture destinate ad agevolare il rientro nel paese d'origine.

4. Il gruppo ha effettuato visite in tutte le capitali per incontrare i responsabili politici o amministrativi e anche le parti sociali e le organizzazioni di immigrati. Le discussioni si sono svolte in un clima di franchezza e di apertura e hanno apportato un contributo fondamentale all'elaborazione di questo documento.

Gli esperti hanno anche preso contatti con il gruppo di coordinatori "libera circolazione delle persone", nonché con le parti sociali a livello comunitario, rappresentate dall'UNICE e dal CES.

Gli autori desiderano ringraziare tutti gli uomini e le donne che hanno contribuito con la loro esperienza e mettendo a disposizione materiale documentario alla elaborazione di questa relazione.

5. Questo documento rappresenta la sintesi degli sforzi di definizione dei punti di convergenza e di divergenza tra le politiche nazionali, senza tuttavia comprendere giudizi su queste ultime; i vari settori di indagine hanno condotto il gruppo a formulare talune conclusioni che potrebbero comunque guidare gli Stati membri e le istanze comunitarie nelle decisioni da prendere.

Per la presentazione della situazione socio-giuridica degli immigrati dei paesi terzi in ciascuno Stato membro, gli esperti rinviavano alla relazione della Commissione elaborata su richiesta del Consiglio europeo di Hannover del 27/28 giugno 1988 (1).

6. Gli esperti desiderano precisare che essi hanno dato un'ampia interpretazione ai termini "immigrazione" e "immigrato". Essi si sono occupati di tutti i cittadini dei paesi terzi che risiedono negli Stati membri, ad eccezione dei turisti e degli studenti, indipendentemente dal

fatto che essi intendano ritornare un giorno nel paese d'origine, p. es. al momento di andare in pensione, o che pensino di rimanervi stabilmente. Nella relazione sono prese in esame le persone presenti nel rispetto delle norme di legge, gli "immigrati illegali" e coloro che, entrati come immigrati, hanno in seguito acquisito la cittadinanza dello Stato membro in cui abitano.

Inoltre, considerando l'integrazione sociale degli immigrati e delle loro famiglie, la relazione prende in esame gli immigrati stessi, i loro figli e i loro nipoti. Con il termine "figli" si intendono sia i figli nati al di fuori dello Stato membro, che si sono riuniti a un genitore o che lo hanno accompagnato, sia quelli nati nello Stato membro in questione. Sono quindi considerati nella relazione anche i figli di immigrati che hanno acquisito, al momento della nascita o in seguito, la cittadinanza dello Stato membro in cui sono nati. Il termine "immigrati della seconda generazione" è spesso impiegato per indicare i figli degli immigrati nati in uno Stato membro. Si potrebbero sollevare obiezioni ad un uso siffatto del termine, ma vi abbiamo fatto ricorso talvolta per ragioni di convenienza e di concisione.

PRIMA PARTE

Contesto delle migrazioni e fattori di tensione migratoria

I. Vecchia e nuova immigrazione

7. L'Europa è sempre stata coinvolta in intensissimi interscambi di popolazione, al suo interno e con l'esterno. Si è trovata ad essere un vero e proprio crocevia di correnti migratorie che hanno largamente segnato la sua storia e che sono state fortemente legate, per quanto riguarda l'epoca contemporanea, ai suoi rapporti con i nuovi mondi e con le colonie. L'essenza della società europea è stata costruita anche grazie alle successive ondate di immigrati e dei loro discendenti, così come gli emigrati europei sono alla base del successo, da loro stessi via via alimentato, dei nuovi mondi.

8. Uno degli aspetti positivi della immigrazione è infatti la tenace e duttile natura dei migranti, cioè di persone che sono state disposte a lasciare la propria patria, ad affrontare gli inconvenienti e i rischi del viaggio e del nuovo insediamento, a lavorare duramente e in condizioni difficili, a imparare una nuova lingua, ad incontrare culture e ambienti diversi.

9. Negli ultimi tre decenni, in particolare, lo sfasamento temporale fra i cicli di sviluppo demografico e i cicli di sviluppo economico degli stati che ora costituiscono la Comunità europea ha creato in primo luogo forti correnti

migratorie intraeuropee dovute a una carenza di manodopera nei paesi del centro-nord e ad un eccesso della medesima nei paesi del sud della Comunità. In seguito, la domanda insoddisfatta di manodopera nei paesi centroeuropei ha richiamato immigrati da paesi esterni all'attuale Comunità (fra cui, in larga misura, Jugoslavia e Turchia). L'immigrazione, che in origine trovava la sua motivazione prevalente nel lavoro e che era considerata di breve-medio periodo ha cambiato profondamente la sua natura con la riunificazione delle famiglie e con l'arrivo di profughi e di richiedenti asilo. D'altra parte, i legami con le ex colonie hanno contribuito — specie per la Francia e il Regno Unito — a creare flussi migratori intensi e di tipo particolare. L'immigrazione è così diventata in larga misura permanente o di lungo periodo, il che ha dato luogo, fra l'altro, a una seconda e a una terza generazione di "immigrati" e ha creato prospettive, esigenze e problemi nuovi di fronte ai quali l'accettazione della società e la preparazione delle istituzioni non sempre sono state pronte e adeguate.

10. In tempi molto recenti, i paesi meridionali della Comunità, che sono stati per lungo tempo paesi di emigrazione, sono divenuti luogo di destinazione di più o meno intensa immigrazione legale o illegale. Questa immigrazione è stata finora costituita quasi esclusivamente da lavoratori non accompagnati dal resto della famiglia. Quando cominceranno le riunificazioni familiari si aggraveranno alcuni dei problemi attuali, tanto più che questi paesi hanno preso scarsi provvedimenti per farvi fronte fin d'ora. Essi potranno però, se lo desiderano, avvalersi dell'esperienza acquisita a questo riguardo dai paesi di più vecchia emigrazione.

11. Le esigenze del mercato del lavoro dei paesi di arrivo e le norme di accesso dettate dai paesi stessi, compresi quelli che permettono la riunificazione delle famiglie, hanno regolato in massima misura il fenomeno dell'immigrazione; nel determinare intensità e tempi dei flussi di immigrazione hanno perciò prevalso largamente i fattori di attrazione dei paesi europei di immigrazione (pull factors). A determinare le correnti migratorie degli ultimi anni hanno invece contribuito in una qualche misura anche i mercati di lavoro dei paesi di origine che hanno esportato parte della manodopera non assorbita localmente (push factors); in questo caso le immigrazioni si sono avute grazie ai "trucchi" escogitati dagli immigrati (pseudo studenti o pseudo turisti o pseudo profughi) e/o grazie ai ritardi e alla impreparazione istituzionale amministrativa e politica di alcuni dei paesi di nuova immigrazione, i cui confini peraltro, come nel caso p. es. dell'Italia e della Grecia sono per motivi strutturali particolarmente permeabili.

12. Nonostante la dichiarata volontà politica — soprattutto da parte degli Stati membri centroeuropei — di limitare considerevolmente l'accesso di nuovi lavoratori stranieri, l'immigrazione, richiesta e prevista dalle norme o tollerata, continua ad affluire in tutta la Comunità



europea con rivoli più o meno consistenti, alimentati in primo luogo dalla riunificazione delle famiglie e dai profughi e, in secondo luogo, dalle esigenze dell'economia, con particolare riguardo al richiamo operato dall'economia sommersa. Sia che gli Stati membri trovino o meno accettabili gli immigrati, si può considerare inevitabile un certo flusso di arrivi.

13. Gli eventi politici dell'Est europeo e la conseguente liberalizzazione dei movimenti di popolazione vanno ulteriormente modificando il quadro di riferimento, sia influenzando direttamente sui mercati del lavoro di alcuni Stati membri, sia generando flussi di nuovi candidati all'immigrazione provenienti da questi Stati.

La popolazione immigrata

14. Non è possibile realizzare la piena integrazione degli immigrati in un'unica generazione; riteniamo di riflettere sia la realtà della situazione che le preoccupazioni dei governi degli Stati membri nell'impiegare ai fini di questa relazione l'ampia definizione di "immigrato" di cui al paragrafo 6 sopracitato. Di conseguenza non è possibile quantificare con cifre precise gli immigrati di cui si occupa questo documento.

Su 327 milioni di abitanti che costituiscono la popolazione totale degli Stati membri della Comunità europea (questa cifra non tiene conto della recente unificazione tedesca), la popolazione straniera ammonta a circa 12,8 milioni di unità, pari al 4% del totale. Questa cifra comprende però i cittadini comunitari che si sono avvalsi del diritto alla libera circolazione.

Pertanto, se si prendono in considerazione unicamente i cittadini provenienti dai paesi terzi che risiedono legalmente sul territorio della Comunità e che non hanno la cittadinanza di uno Stato membro, la popolazione straniera può essere valutata a circa 7,9 milioni di unità, di cui 4,3 milioni di uomini e 3,6 milioni di donne, pari al 2,4% del totale.

Queste cifre escludono tutti gli immigrati e i loro figli che hanno già acquisito la cittadinanza di uno Stato membro. A titolo di esempio possiamo indicare che la minoranza etnica presente nel Regno Unito, la maggior parte della quale è costituita da cittadini britannici, rappresenta il 4,5% della popolazione totale, sebbene solo 1,8% di essa sia costituito da cittadini non CEE.

Sarebbe comunque un errore credere che i problemi di una piena integrazione non riguardino che questi ultimi e non un gran numero di quelli che hanno già acquisito la cittadinanza di uno degli Stati membri.

15. L'insieme di 7,9 milioni di cittadini dei paesi terzi che abitano nella Comunità comprende circa 1,8 milioni di immigrati provenienti da un paese del mondo industria-

lizzato (Stati Uniti, Canada, Giappone, paesi EFTA). La maggioranza di queste persone non intende stabilirsi in Europa, né è considerata alla stregua di "immigrati" dall'opinione pubblica.

Queste persone non presentano problemi di integrazione sociale suscettibili di richiedere l'attuazione di una determinata politica, né gli Stati membri si preoccupano in generale di questo punto di vista. Pertanto, il resto della nostra relazione non se ne occuperà in modo diretto.

Se consideriamo la popolazione dei cittadini dei paesi terzi, le cifre di cui all'Appendice I indicano che la maggioranza di essi proviene dai paesi mediterranei (principalmente Jugoslavia, Turchia, Marocco e Algeria). Ciò conferma il costante e imponente movimento di popolazione nell'ambito dello spazio economico e sociale mediterraneo e l'importanza del ruolo svolto dal litorale meridionale e orientale del Mediterraneo per la Comunità.

16. Le stesse cifre indicano che la maggioranza di cittadini non CEE sono insediati in tre paesi: Francia, Germania, Regno Unito, i quali, essendo fra l'altro paesi di antica immigrazione, hanno anche il maggior numero di "immigrati" di seconda o anche di terza generazione. Come abbiamo già detto ci occuperemo anche di queste persone, sebbene non siano "immigrati" nel senso letterale del termine e in molti casi possiedano già la nazionalità del paese in cui abitano.

17. La struttura per età e sesso della popolazione degli Stati membri è straordinariamente diversa da quella degli immigrati fra i quali vi è una grande prevalenza di giovani, una ridottissima porzione di anziani e vecchi, forti squilibri nella presenza dei sessi, con eccedenza di maschi o di femmine a seconda dello Stato di provenienza degli immigrati. La distanza demografica degli immigrati dal resto della popolazione può essere, unita alla distanza culturale, di ulteriore ostacolo nel processo di integrazione.

18. La assai inadeguata distribuzione territoriale della popolazione immigrata, particolarmente concentrata in alcune aree urbane rispetto al resto del paese, costituisce uno dei problemi più rilevanti per l'accettazione da parte della opinione pubblica e per risolvere al meglio i problemi di integrazione. Il favorire una più omogenea distribuzione territoriale della popolazione immigrata, oltre ad evitare forme di ghettizzazione, può comportare una sua più facile accettazione da parte della popolazione locale.

19. L'insieme dei problemi connessi con la integrazione della popolazione immigrata segnala l'esigenza assoluta che siano messe in atto politiche coerenti, non discriminatorie e coraggiose nei riguardi del soggiorno, dell'istruzione, della formazione professionale, dell'abitazio-

ne, dell'ambiente di lavoro della popolazione immigrata. Riteniamo che le nostre società non si possano permettere di sprecare, anche solo in parte, delle risorse umane che si intrecciano le une con le altre nella costruzione europea.

Alcuni immigrati scelgono di ritornare al proprio paese, p. es. quando raggiungono l'età del pensionamento, e ciò pone un problema generale di apertura e di trasferimento di diritti.

20. In alcuni Stati membri sono stati messi a punto programmi ufficiali che favoriscono coloro che desiderano ritornare nel luogo di origine, dando loro assistenza finanziaria per un più facile reinserimento. Il numero di coloro che si sono avvalsi di tali facilitazioni è relativamente ridotto, il che porta a concludere che, specie negli anni meno recenti, gli immigrati e le loro famiglie sono arrivati nella Comunità per rimanere. Anche se la situazione non è uniforme, né territorialmente, né temporalmente, tale osservazione è di non poco rilievo per guardare ai problemi attuali e alle prospettive future dell'integrazione.

21. Non si può parlare di integrazione della popolazione già immigrata senza fare riferimento alla questione dei nuovi flussi – di lavoratori, di familiari, di coloro che richiedono asilo, degli irregolari e dei clandestini – la cui intensità e velocità condizionano di certo il processo di integrazione.

II. Fattori di tensione e prospettive di migrazione

22. L'osservazione di quanto è successo negli ultimi anni in Europa nell'evoluzione dei mercati del lavoro e dei flussi di immigrazione consente di mettere in evidenza come in questa materia vi possa essere una grande distanza fra la problematica generale (così come viene posta e discussa dai responsabili politici, dall'opinione pubblica e dai mezzi di comunicazione di massa nei vari paesi e a livello comunitario), le politiche adottate o adottabili e la pratica effettiva. Questo significa che non sempre vi è coincidenza di contenuti o sincronia temporale fra logica politica, logica economica e tendenze demografico-sociali.

23. Al di là della volontà politica di non ammettere nuovi immigrati, si è manifestata negli ultimi anni in diversi paesi europei una "volontà economica" che ha attirato

manodopera in misura più o meno massiccia. L'immigrazione clandestina è di per sé fattore di precarietà e insicurezza e aumenta il grado di difficoltà dell'integrazione degli immigrati regolari. Essa pesa sulle condizioni di lavoro dell'insieme dei salariati.

24. Implicitamente (nei comportamenti di fatto) o esplicitamente (negli incontri avuti con il nostro gruppo), gli imprenditori, se da un lato hanno sottolineato come, attualmente e in prospettiva, una domanda di lavoro insoddisfatta esista solo nei confronti di lavoratori con alta qualificazione professionale, dall'altro hanno poi riconosciuto che in vari settori vi è stata carenza di manodopera che, con il pragmatismo tipico dei datori di

lavoro, hanno ricercato ovunque la si trovasse e al miglior prezzo possibile. I lavoratori ad alta qualificazione sono richiesti soprattutto in alcune aree del settore industriale; gli altri vengono reclutati per le restanti aree e settori, in particolare nel settore dei servizi dell'agricoltura e per il lavoro temporaneo e stagionale. In di-

versi casi poi l'economia sommersa e l'immigrazione clandestina si sono alimentate a vicenda. Questa situazione perturba il mercato del lavoro nel suo insieme.

25. Un primo "fattore di tensione migratoria" trova perciò la sua radice nelle esigenze del mercato del lavoro, nelle sue regole e nel mancato incontro, in molti paesi europei, di domanda e offerta di lavoro tanto sotto il profilo quantitativo che (e forse soprattutto) sotto quello qualitativo, malgrado l'esistenza di disponibilità e di sottoimpiego di manodopera nell'ambito della Comunità.

Tenendo conto degli elevati tassi di disoccupazione giovanile di quasi tutti i paesi, della proporzione di inattivi suscettibili di occupare un impiego (in particolare tra le donne), si può considerare che vi sia attualmente in Europa una vasta sottoutilizzazione di una larga parte della forza lavoro esistente, che ci si aspetta continui anche in futuro, almeno nel breve-medio periodo.

26. È da sottolineare che, al di là di ogni altra considerazione, quanto meno buono sarà l'adeguamento dell'offerta e della domanda di impiego sui mercati del lavoro dei vari paesi della Comunità, tanto più notevole sarà la forza di attrazione esercitata nei confronti di una nuova immigrazione e, parallelamente, quanto maggiore sarà l'efficienza del mercato interno del lavoro (nel quale quindi la disoccupazione si riduce alla sola quota d'attrito), tanto maggiore sarà l'accettazione dei lavora-

tori stranieri da parte della popolazione e tanto più facile sarà l'integrazione degli immigrati.

27. Un secondo "fattore di tensione migratoria" trova la sua radice nelle ragioni sociali e politiche in base alle quali si permette la riunificazione delle famiglie, si accoglie un certo contingente di profughi e di persone che richiedono asilo, si intende favorire il processo di evoluzione politica e economica, nonché la razionalizzazione della produzione e l'occupazione in taluni paesi, in particolare nell'Europa dell'Est.

Saranno di grande importanza non soltanto le decisioni prese in questo ultimo settore da ciascun governo nazionale per permettere la nuova immigrazione, ma anche le concentrazioni politiche ulteriori che si terranno a livello comunitario su questo argomento, dato che evidentemente le decisioni di ciascuno stato non potranno restare senza ripercussioni dirette o indirette su tutti gli altri stati.

28. Un terzo "fattore di tensione migratoria" deriva dagli squilibri demografici e sociali esistenti fra la CEE e le grandi aree del resto del mondo, ad iniziare dalle regioni geograficamente più vicine, quali quelle dell'Est europeo e del litorale meridionale del Mediterraneo. Anche se non si può individuare una relazione meccanicistica, diretta e completa, fra squilibri socio-demografici e migrazioni internazionali, resta il fatto che questi squilibri sono verosimilmente portati a svolgere un ruolo più importante che nel passato per vari motivi:

- I) sono rapidamente crescenti (cfr. nota 2);
- II) sono più percepibili e percepiti. L'influenza dei mezzi di comunicazione di massa, con particolare riguardo alla televisione, è formidabile e sempre più intensa; la televisione occidentale è normalmente captata tanto nell'Est dell'Europa quanto sulla riva sud del Mediterraneo e ciò rende facili, immediati e continui i confronti tra il tenore di vita occidentale e quello delle altre aree. Il ruolo svolto dal telefono non è meno importante per diffondere in tempo reale l'informazione presso chi è rimasto a casa e innestare una "catena migratoria" che in altri periodi ha agito ugualmente attraverso differenti canali, ma con tempi molto più lunghi;
- III) si riferiscono a popolazioni che sono in condizione di prendere più facilmente e pienamente coscienza dei propri diritti umani e delle proprie aspettative di promozione professionale e sociale, che bussano alle porte della CEE perché questa promozione possa realizzarsi

(e questo vale più che mai dopo la caduta dei regimi comunisti dell'Est europeo);

IV) esiste una straordinaria facilità nei trasporti diventati molto più comodi, economici, intensi e sicuri che nel passato e che favoriscono perciò lo spostamento di persone con tempi e costi molto ridotti;

V) esiste in alcuni paesi della CEE un volume di traffico aereo, marittimo e terrestre di intensità tale da rendere oggettivamente molto più difficile che in altri paesi il controllo degli arrivi e dei transiti.

29. Gli immigrati sono giunti in Europa da molte aree del mondo in via di sviluppo – comprendendo tra queste il subcontinente indiano, Sri Lanka, le Filippine, la Nige-

ria, ecc. – e molto di quanto abbiamo detto in precedenza si applica in termini più ampi. Tuttavia vale la pena di soffermarsi particolarmente a prendere in esame gli aspetti della demografia e del mercato del lavoro della Comunità dei Dodici e dei 14 paesi della riva sud del Mediterraneo; la tabella di variazioni previste per il decennio compreso tra il 1990 e il

2000 presenta differenze assai marcate (2).

L'accrescimento previsto della popolazione nelle zone euromediterranee tra il 1990 e il 2000 si realizzerà per il 95% sul litorale sud del Mediterraneo e per il 5% nella Comunità europea. Le prospettive non lasciano spazio a nessun dubbio, in quanto nel 1990 la proporzione dei cittadini di età inferiore a 15 anni nel totale della popolazione è di circa il 18,5% nella CEE contro il 37,5% nel sud del Mediterraneo. Sono ovvie le conseguenze che possiamo immaginare sull'ingresso nel mercato del lavoro e sulla natalità.

30. L'incremento medio annuo per le forze di lavoro nei settori extra-agricoli viene valutato in 460.000 unità per l'intera Comunità europea e in 2.170.000 unità per la riva sud del Mediterraneo; Turchia ed Egitto da soli avrebbero necessità di creare ogni anno, e per dieci anni, 880.000 nuovi posti di lavoro solo per far fronte alla offerta addizionale di manodopera.

31. Bisogna tuttavia sottolineare, al di fuori di ogni altra considerazione, che meno sarà assorbita la manodopera nel sud del Mediterraneo (e più generalmente nell'emisfero sud), più forti saranno le tensioni sociali, le pressioni politiche e la forza di rigetto di una nuova emigrazione futura, che non potrà scegliere l'Europa comunitaria come destinazione privilegiata, né sotto

forme legittime di migrazione, né sotto forme camuffate, né mediante migrazioni clandestine propriamente dette.

Bisogna considerare d'altra parte l'emergenza nel sud del Mediterraneo di situazioni politiche quali l'amplificazione in certi paesi dell'integralismo musulmano, poco favorevoli all'emigrazione, ma che rischierebbero di provocare a breve termine l'esilio di segmenti di popolazione che non accettano forme di integralismo religioso e, a lungo termine, una ripresa dell'incremento demografico.

32. La pressione demografica dei paesi poveri resta senza dubbio uno dei problemi fondamentali del nostro tempo e le sue conseguenze superano quindi largamente il settore delle emigrazioni. Né l'aumento dei flussi migratori, né l'apertura totale delle frontiere possono essere considerati alla stregua di rimedi per ovviare all'eccesso di crescita demografica. La soluzione generale di fondo, però a lungo termine, rimane quella del rafforzamento quantitativo e qualitativo delle forme di cooperazione allo sviluppo economico e sociale di questi paesi e l'assistenza concertata ai loro eventuali programmi di controllo delle nascite. La gestione comune dei flussi migratori, in una prospettiva a breve e medio termine, può anche essere considerata come un elemento della politica complessiva di cooperazione.

III. Introduzione del Mercato unico europeo: aspirazioni, prospettive, problemi

33. Tra le conseguenze immediate e più significative dell'entrata in vigore tra breve del Mercato unico, cui si fa riferimento sempre e più spesso, si dovrebbe assistere a una accelerazione dei processi di integrazione e di interazione economica e sociale, e non solamente politica, tra popoli e Stati.

Vi è nelle mutazioni sul piano delle norme e nel nuovo statuto europeo, che si manifestano nel "Mercato unico", una formidabile forza di attrazione di natura psicologica e comportamentale che porta, direttamente o indirettamente, a innovare in larga misura in numerosi settori e molteplici aspetti.

In ogni caso, l'integrazione e l'interazione potrebbero fare da volano per il rafforzamento della mobilità, sia professionale che territoriale, già importante e crescente delle persone che si ritrova e si manifesta da tempo in ogni paese; il "Mercato unico" si innesterà di fatto su

processi sociali e demografici già largamente in atto in tutte le società occidentali. Il problema di instaurare nella pratica una vera e propria mobilità professionale e territoriale potrebbe di conseguenza rivelarsi una delle questioni più importanti poste alla Comunità dal Mercato unico.

34. Il Mercato unico, che provoca una presa di coscienza nuova e intensa della realtà e dell'unicità della "nuova" Europa, alimenta, come si è anche sentito in alcuni dei nostri incontri, le aspirazioni nell'ambito dell'Europa comunitaria a favore di una maggiore equità e di migliori prospettive di vita e di lavoro per gli emarginati, sia cittadini del paese in cui si trovano che immigrati. Si

conta sullo spirito europeo e sull'azione della Comunità per spronare i vari governi nazionali a impegnarsi maggiormente e soprattutto in modo efficace, per ridurre gli svantaggi e le disuguaglianze esistenti tra i poveri, gli emarginati, gli immigrati. Ci si può attendere che ciò alimenti anche le aspirazioni della forza di

lavoro europea attualmente sottoimpiegata a favore di un inserimento o di un reinserimento più rapido e adeguato nell'apparato produttivo.

35. Anche le aspirazioni al di fuori dell'Europa comunitaria, sia ad est che a sud del Mediterraneo, sono diventate più grandi, come attestano le richieste, immediate o meno, di adesione alla Comunità. Si guarda alla Comunità non soltanto per la sua potenza politica ed economica, ma anche perché essa rappresenta un consorzio di cittadini che possiedono una grande tradizione e una considerevole forza culturale e prestano allo stesso tempo una grande attenzione ai problemi del resto del mondo. I paesi terzi ricercano nella Comunità elementi di speranza e di fede in una rapida crescita e uno sbocco meno incerto per uscire dal ritardo o dalle condizioni di sottosviluppo economico.

36. Nel quadro della Comunità europea del 1993, al di là di ogni decisione politica che sarà presa nel campo della libera circolazione delle persone extracomunitarie (e che quindi evidentemente non possiedono ancora la nazionalità di uno Stato membro), si deve prevedere un aumento della loro mobilità, dovuto alle possibilità di lavoro e di promozione professionale e sociale che potranno crearsi in vari paesi. Una volta cadute le frontiere interne con l'attuazione del Mercato unico, il comportamento o le difficoltà (p. es. la permeabilità delle frontiere) di uno Stato membro nel settore dell'immigrazione diverranno anche un problema comune agli altri Stati membri.

SECONDA PARTE

Questioni relative all'integrazione e elementi di politica dell'integrazione

I. Questioni relative all'integrazione

Integrazione o quale altra alternativa?

37. Almeno in teoria, i paesi possono scegliere di lasciare che gli immigrati risolvano da soli i loro problemi, oppure provvedere alla loro integrazione o assimilazione. Nei paesi dell'Europa occidentale vi sono società densamente popolate che vivono in spazi limitati in cui gli stranieri non sono visti alla stregua di nuovi venuti che riusciranno a sistemarsi in qualche modo, bensì come ospiti indesiderati che entreranno in concorrenza per accaparrarsi pochi posti di lavoro o gli scarsi alloggi disponibili. D'altro canto, gli immigrati fanno parte delle economie occidentali a cui apportano contributi importanti. Se gli immigrati di oggi fossero lasciati in balia di se stessi, continuerebbero per sempre ad occupare gli strati inferiori della società, senza avere alcuna possibilità di promozione sociale o nemmeno di essere sostituiti dalle ondate successive di immigrati. La società che li circonda assume un atteggiamento ostile verso di loro e mette in atto meccanismi di rigetto e di critica continua i quali a loro volta determinano politiche incivili e alimentano il circolo vizioso dell'emarginazione e dell'esclusione.

Gli immigrati che si trovano oggi nei paesi dell'Europa occidentale sono di composizione etnica diversa da quella delle società che li ospitano e costituiscono comunità numericamente assai estese o che diverranno tali presto o tardi. L'interazione dell'importanza numerica e dell'origine estera, anche quando i figli degli immigrati sono naturalizzati come cittadini, non permette ai paesi europei di considerare con equità una situazione che genera tensioni sociali, alimenta conflitti etnici sempre più gravi e indebolisce le tradizioni e le libertà democratiche.

38. L'alternativa dell'abbandono degli immigrati a se stessi è rappresentata dalla loro integrazione. L'integrazione è una scelta obbligata se si intende disinnescare le tensioni derivanti dall'immigrazione di popolazioni generalmente povere, sprovviste e etnicamente diverse.

L'integrazione è una scelta obbligata se si intende disinnescare le tensioni derivanti dall'immigrazione di popolazioni generalmente povere, sprovviste e etnicamente diverse. Qualunque significato preciso si intenda attribuire a questo termine in un determinato contesto, il suo significato è chiaro: essere a pieno titolo uno di noi da un punto di vista sociale, economico e almeno in senso rudimentale, anche politico.

se. Qualunque significato preciso si intenda attribuire a questo termine in un determinato contesto, il suo significato è chiaro: essere a pieno titolo uno di noi da un punto di vista sociale, economico e almeno in senso rudimentale, anche politico. Noi concepiamo pertanto l'integrazione allo stesso modo di molti dirigenti politici, intellettuali e rappresentanti degli immigrati che hanno soppesato i pro e i contro delle implicazioni e delle alternative, cioè come un processo che impedisce e controbilancia la marginalizzazione sociale degli immigrati. Accettando questo punto di vista, l'integrazione lascia da parte il dibattito spesso acceso, ma comunque sterile, sulla assimilazione in contrasto con l'accettazione del multiculturalismo. L'integrazione sociale è un fatto necessario anche quando si attuano politiche assimilationiste.

L'integrazione sociale è anche necessaria in una prospettiva multiculturale, interculturale o di minoranza etnica.

39. L'integrazione trova la sua legittimazione sociale nei valori fondamentali dell'Europa occidentale di solidarietà con i popoli. Essa è inoltre legittimata da un punto di vista politico

dal nostro principio umanitario di uguaglianza di trattamento e deriva la sua giustificazione economica dai profitti che le società raccolgono dai propri membri pienamente produttivi. I lavoratori migranti sono persone intraprendenti e altrettanto si può dire dei loro figli. La mobilitazione della loro forza lavoro potenziale potrebbe in alcuni casi consentire ai nostri paesi di soddisfare la richiesta di manodopera senza fare ricorso ai paesi terzi. Inoltre, le politiche di integrazione poste in atto in modo efficiente tenderanno a ridimensionare il fenomeno dell'economia sommersa.

Perché vi sia chiarezza, riteniamo che le politiche di integrazione debbano essere ampie e comprensive, nel senso che non possono essere limitate solo alle persone che hanno trascorso 5, 10 o più anni nelle nostre società. Esse devono essere rivolte anche ai nuovi venuti – sia che si tratti di lavoratori che di familiari o di profughi – che sono accolti senza limiti di tempo o che, qualora soggetti a permessi di soggiorno limitati nel tempo, abbiano comunque possibilità ragionevoli di divenire residenti a lungo termine.

40. L'integrazione non deve mirare all'attuazione della medesima forma di inserimento sociale per tutti, se non

L'integrazione non deve mirare all'attuazione della medesima forma di inserimento sociale per tutti, se non altro perché i paesi di arrivo non sono socialmente omogenei. L'obiettivo dell'integrazione deve essere di eliminare gli ostacoli legali, culturali, linguistici e di altro genere, per permettere agli immigrati di vivere come i cittadini di cui essi si sentono socialmente più affini.



altro perché i paesi di arrivo non sono socialmente omogenei. L'obiettivo dell'integrazione deve essere di eliminare gli ostacoli legali, culturali, linguistici e di altro genere, per permettere agli immigrati di vivere come i cittadini di cui essi si sentono socialmente più affini.

41. La situazione sociale degli immigrati li rende atti a raccogliere i benefici delle politiche generali di integrazione dei più svantaggiati. Esse richiedono tuttavia di essere completate da provvedimenti specifici per tenere conto delle caratteristiche particolari degli immigrati. Per esempio il problema delle condizioni di alloggio degli immigrati di norma si iscriverà in un contesto generale di provvedimenti di ristrutturazione e di restauro (a meno che non siano disponibili fondi speciali). Diversamente, l'apprendimento delle lingue richiederà quasi sempre misure speciali destinate esclusivamente agli stranieri. Per facilitare il passaggio dei figli degli immigrati dalla scuola al mondo del lavoro, potrà essere necessario in un paese, ma non in un altro, concepire e realizzare provvedimenti specifici per un determinato gruppo di allievi.

Situazione odierna

42. Sia gli immigrati delle classi lavoratrici che il numero sempre crescente di profughi occupano gli strati inferiori delle nostre società, sia pure con qualche eccezione individuale. Essi costituiscono insieme svantaggiati di popolazione o, più precisamente, popolazioni a rischio. Queste persone devono infatti affrontare di continuo il rischio della disoccupazione, del dover accettare il peggiore possibile degli alloggi o di incontrare difficoltà al di fuori di ogni proporzione a scuola e in sede di formazione professionale, per cui in breve rischiano di divenire emarginati e di rimanerlo.

Dalla metà degli anni 50 fino all'inizio degli anni 70, la prima generazione di immigrati trovò un impiego al momento di affacciarsi sul mercato del lavoro in quanto queste persone erano assunte proprio a tal fine; esse avevano un alloggio ed erano preparate ad accettare qualunque condizione. Quando cominciò a generalizzarsi il fenomeno della riunificazione delle famiglie, la prima generazione si trovò colpita su ampia scala dalla

disoccupazione, che ne ridusse in grande misura le possibilità di trovare alloggio nel settore privato. Quando negli anni 70 e all'inizio degli anni 80 i figli si riunirono ai genitori o nacquero in alloggi sovrappopolati in quartieri cittadini fatiscenti o in blocchi di appartamenti mai costruiti, la loro istruzione denotò gravi carenze dovute in molti casi ad una certa frettolosa approssimazione derivante da ragioni linguistiche e culturali, soprattutto nel caso delle giovani. Negli ultimi anni, la seconda e la terza generazione di immigrati ha dato migliori risultati a scuola, anche se ancora in misura non paragonabile a quella dei compagni residenti.

I giovani in questione devono quindi affrontare enormi problemi di transizione dal mondo della scuola a quello del lavoro in quanto vi sono pochi posti di lavoro che li aspettano, non sono preparati altrettanto bene che i loro compagni ad imparare un mestiere e a sfruttare le possibilità di formazione offerte e non sono nemmeno in grado di convincere i datori di lavoro di essere qualificati e affidabili quanto i giovani locali. Essi dovranno probabilmente affrontare una discriminazione diretta, o procedure di assunzione che di fatto si rivelano discriminatorie.

Questi giovani dovranno accontentarsi di quanto è loro offerto, e cioè degli impieghi meno pagati e meno stabili, degli impieghi tradizionalmente riservati agli immigrati, piuttosto che ottenere un lavoro in un settore in espansione e rivolto al futuro. In altri termini essi otterranno un impiego che ne riconfermerà la posizione di fanalino di coda nel mercato del lavoro e a scuola. Naturalmente, a livello individuale, si potranno avere eccezioni a questo circolo vizioso, mentre alcuni immigrati, particolarmente tra la popolazione dei profughi, vi rimarranno intrappolati. In ogni caso, il quadro è chiaro: i figli e i nipoti degli immigrati costituiscono una sottoclasse in termini economici e sociali e la tendenza non cambierà a meno che le politiche di integrazione siano più creative e vigorose.

43. Ciò che contraddistingue i figli e i nipoti della prima generazione di immigrati in Europa dai loro genitori è il fatto che essi non sono più disposti ad accettare passivamente compromessi di ogni sorta. Le nuove generazioni hanno maggiori conoscenze e intendono fare meglio dei loro predecessori. Se la società non è disposta ad aprire loro il cammino per sfruttare le possibilità offerte, questi giovani finiranno per ribellarsi, dapprima come singoli individui, poi come bande nelle strade e infine come gruppi etnici.

44. Quanto abbiamo detto in precedenza sul perpetuarsi degli immigrati nelle posizioni più basse della scala sociale si riferisce principalmente agli Stati membri della Comunità situati a nord delle Alpi, mentre i paesi mediterranei in cui il fenomeno della immigrazione è ancora relativamente nuovo devono rendersi conto del fatto che

essi si trovano all'inizio di una ripetizione dello stesso schema e che ciò avviene sotto auspici ancora peggiori, perché (I) la loro prima generazione di immigrati non aveva un lavoro sicuro al momento dell'arrivo, (II) una percentuale più ampia degli immigrati è assorbita dall'economia sommersa rispetto a quanto avviene a nord delle Alpi e (III) i loro sistemi di formazione o riformazione professionale non si trovano in talune regioni a livelli paragonabili a quelli delle società industriali avanzate.

II. Elementi di politica dell'integrazione

45. Su questo sfondo, il resto di questa Parte della nostra relazione indica alcune componenti essenziali di qualunque politica nel campo dell'integrazione. Ci rendiamo conto del fatto che le condizioni e le tradizioni specifiche di ciascun paese potranno dare forma e contenuti particolari a quanto è attuato in ogni Stato membro, per cui non siamo entrati in dettagli, né abbiamo tentato di valutare le politiche e le pratiche esistenti. Abbiamo cercato invece di definire alcuni concetti fondamentali che a nostro parere sono di applicabilità generale nelle società odierne dell'Europa occidentale.

(a) *Controllo dell'immigrazione*

46. I confini esterni degli Stati membri devono essere controllati con efficacia se si desidera che le politiche di integrazione poste in atto siano coronate da successo. I cittadini dei vari paesi europei accetteranno con maggiore prontezza l'insediamento di immigrati se avranno la sensazione che il flusso in entrata di provenienti da paesi terzi è un fenomeno sotto controllo. Fortunatamente, gli Stati membri della Comunità si trovano in posizione assai avanzata per quanto riguarda il rispetto dei controlli alle frontiere. Anche se non tutti i paesi hanno la medesima padronanza delle proprie frontiere, come è p. es. il caso del Regno Unito, tutti sono d'accordo nel ritenere che si tratti di una componente necessaria delle loro politiche di immigrazione e di integrazione. La convenzione del 15 giugno 1990 stabilisce che ciascuno Stato membro è responsabile dell'esame delle richieste di asilo e che spetta agli Stati membri approvare convenzioni sulle frontiere esterne e sui visti ai cittadini dei paesi terzi. Tutto ciò esemplifica la determinazione e i risultati ottenuti attraverso uno sforzo comune, che possiamo soltanto approvare, pur rilevando che sarà necessario metterlo a punto ulteriormente.

47. Controllare la nuova immigrazione non significa, tuttavia, che si possa o si debba bloccare questo fenomeno. I familiari a carico di immigrati e di profughi continueranno ad essere accettati, mentre alcuni nuovi venuti saranno richiesti dal mercato del lavoro. I nostri paesi si fondano su società aperte che non possono permettersi – né da un punto di vista economico o

politico e forse nemmeno da un punto di vista demografico – di ripiegarsi su se stesse. Non è nemmeno immaginabile che l'Europa occidentale faccia pattugliare i suoi confini come uno stato di polizia. Una tendenza in questo senso avrebbe presto o tardi ripercussioni sulla libertà dei suoi cittadini.

Non di meno, un efficace controllo dei confini (e un valido ispettorato del lavoro) dovrebbero ridurre in modo sostanziale l'ingresso di nuovi immigrati illegali e di conseguenza limitare i costi umani e politici derivanti dall'espulsione di immigrati privi di documenti o dei permessi di residenza o di lavoro stabiliti dalla legge.

Il fatto che in alcuni Stati membri considerevoli gruppi di immigrati sopravvivano in modo precario con impieghi irregolari nel campo dell'economia sommersa, non aiuterà di certo la loro integrazione nella nostra società, né l'integrazione degli immigrati che si trovano in situazione regolare, i quali saranno pesati con la stessa bilancia. Le politiche di integrazione devono pertanto tenere conto di provvedimenti atti a evitare la persistenza di situazioni irregolari.

(b) *Sicurezza di soggiorno*

48. L'integrazione riguarda entrambe le parti, sia quindi la società ospite che gli immigrati, siano essi lavoratori, familiari o profughi. Se gli immigrati non vogliono integrarsi, le misure politiche destinate a loro vantaggio cadranno. Il desiderio di integrarsi dipende fondamentalmente dal fatto che gli immigrati si sentano in sicurezza in rapporto al loro status di residenti. Gli immigrati che temono di poter essere cacciati dal territorio del paese ospite per ragioni sociali o economiche oppure a causa di una qualche forma di cattiva condotta, dimostreranno nel migliore dei casi una certa esitazione o comunque scarsa disponibilità nei loro sforzi di integrazione. Vivere senza certezze non costituisce certo un incentivo ad investire anni nello studio delle lingue o nella formazione professionale, né a investire i propri risparmi, le proprie emozioni o il proprio patrimonio morale nella società ospite e nemmeno a cer-

Controllare la nuova immigrazione non significa, tuttavia, che si possa o si debba bloccare questo fenomeno. I familiari a carico di immigrati e di profughi continueranno ad essere accettati, mentre alcuni nuovi venuti saranno richiesti dal mercato del lavoro. I nostri paesi si fondano su società aperte che non possono permettersi – né da un punto di vista economico o politico e forse nemmeno da un punto di vista demografico – di ripiegarsi su se stesse. Non è nemmeno immaginabile che l'Europa occidentale faccia pattugliare i suoi confini come uno stato di polizia. Una tendenza in questo senso avrebbe presto o tardi ripercussioni sulla libertà dei suoi cittadini.

care un partner per fondare una famiglia. La durata del periodo di transizione da residente temporaneo a residente permanente è venuta abbreviandosi piuttosto che allungandosi nei paesi dell'Europa occidentale e questo rappresenta una tendenza nella giusta direzione.

49. Lo status di residente permanente è un elemento necessario della politica di integrazione. I paesi europei non concedono tale status per il semplice fatto di accogliere un immi-

grato e del resto non è necessario che lo facciano. Lo status di residente e l'aspettativa di soggiorno non riguardano infatti alcune categorie di lavoratori, quali gli stagionali o il personale a contratto temporaneo o che si sposta in rapporto alla esecuzione di un determinato progetto con i propri dirigenti per realizzare impianti o costruire una fabbrica per conto terzi. Tuttavia (I) nei casi in cui i lavoratori siano accettati per un impiego più che temporaneo, (II) qualora i familiari ricevano il permesso di accompagnarsi o di ricongiungersi ad essi in un secondo tempo, (III) nei casi in cui abbiano dei figli e (IV) nei casi di regolarizzazione di persone presenti in condizioni illegali, deve esistere una speranza ragionevole fondata di poter rimanere per sempre, al termine di un determinato periodo, oppure in caso di decesso del capofamiglia, in caso di divorzio o di separazione legale.

50. L'auspicabile cambiamento dallo status di residente temporaneo a residente permanente deve significare in pratica esattamente quanto significa in teoria e deve contrassegnare l'accettazione dello straniero in quanto membro della società, con tutti i diritti sociali ed economici che ne derivano, tra cui per esempio il diritto di accedere a posti di lavoro non sensibili nel settore pubblico e il diritto di fruire dei vantaggi della sicurezza sociale in termini di effettiva qualità di trattamento. Le persone che abbiamo incontrato hanno richiamato la nostra attenzione sul permanere nei sistemi legislativi e nelle pratiche correnti di alcuni Stati membri di vari elementi irritanti, come p. es. l'imposizione di permessi separati per quanto riguarda la residenza e l'attività economica. Ciò causa una sovrapposizione delle procedure burocratiche e la mancanza di sicurezza per l'immigrato.

Questo tipo di sovrapposizione è costoso, inutile e ingenera un senso di diffidenza che contrasta con l'obiettivo dell'integrazione.

51. È opportuno sottolineare che vari Stati membri hanno preso iniziative volte a garantire una buona sicurezza di soggiorno agli immigrati attraverso la concessione di una carta di soggiorno di lunga durata. Il periodo di passaggio dallo status di residente temporaneo a quello di residente permanente dovrebbe essere abbastanza più breve di quello richiesto per la naturalizzazione e l'uno non dovrebbe sembrare essere l'alternativa dell'altro. Accordare la sicurezza di soggiorno significa segnalare all'immigrato che, per tutti gli scopi pratici, egli può farsi una vita e un focolare là dove si trova; concedere la nazionalità significa accettarlo come membro a pieno titolo della società con tutti i diritti politici che ne derivano, senza alcuna restrizione.

52. I figli e i nipoti degli immigrati che non possiedono la nazionalità del paese in cui si trovano, dovrebbero essere in grado di godere della sicurezza di soggiorno a pieno diritto, una volta superata l'età della scuola dell'obbligo. Analogamente, le mogli estere di immigrati che hanno ricevuto il permesso di soggiorno definitivo o di cittadini degli

Stati membri, dovrebbero godere dei diritti di residenti permanenti dopo un determinato periodo, che dovrebbe essere il più breve possibile.

53. Il diritto di espulsione è contemplato dalla legislazione di ogni Stato membro. Tuttavia l'esistenza di questo diritto e le paure che ne derivano, spesso esagerate, sulle modalità di applicazione, possono creare un senso di diffidenza, anche quando esistano valide procedure di appello, sebbene non sia tale il caso in tutti i paesi. Servirà ad aiutare l'integrazione se si renderà noto che gli immigrati residenti a norma di legge, che hanno abitato a lungo in uno Stato membro non saranno espulsi, se non in caso di gravi reati.

(c) *Impiego, impresa, lavoro*

54. Abbiamo potuto constatare in tutti gli Stati membri che l'impiego è un ingrediente essenziale dell'integrazione. Nei casi in cui si riscontra un tasso elevato di disoccupazione tra gli immigrati, vi sono problemi di integrazione e ciò, purtroppo, non è un fatto eccezionale

in talune regioni e per certe comunità di immigrati. Si è notato in diversi paesi che la tendenza alla diminuzione della disoccupazione in questi ultimi anni non ha riguardato per nulla i lavoratori immigrati, oppure li ha interessati in misura nettamente inferiore.

Le possibilità di migliorare le proprie condizioni sociali attraverso il lavoro continuano ad essere un sistema quanto mai positivo per favorire l'integrazione, in quanto ciò rappresenta per l'immigrato sia un obiettivo che un riconoscimento e l'acquisizione di nuove risorse (in particolare in denaro e competenze). Anche a parità di istruzione e di preparazione professionale si assiste però a una discriminazione non dichiarata nel meccanismo delle promozioni in senso tale da penalizzare gli immigrati. Dobbiamo inoltre constatare che queste possibilità si sono ridotte a mano a mano in parallelo al processo di modernizzazione, che è stato spesso accompagnato

da salti tecnologici, dall'aumento di impieghi qualificati e dal riflesso – a volte eccessivo – di ricerca di nuove competenze all'esterno delle imprese. Queste tendenze sono state seguite da una diminuzione dei flussi di immigrati in arrivo che in passato avevano sostituito "naturalmente" gli immigrati promossi. Oggi questa categoria di lavoratori è concentrata nei servizi (pulizie, attività alberghiera...) in cui le possibilità di carriera professionale sono modeste e il grado di precarietà è elevato. In tale contesto teniamo a sottolineare che una eccessiva libertà offerta dai datori di lavoro di fare ricorso ad una manodopera di immigrati legale o clandestina potrebbe favorire il mantenimento di condizioni di lavoro e di retribuzione poco soddisfacenti, condizioni che di per se stesse non sono certo favorevoli all'integrazione. Di fatto, l'occupazione è strettamente collegata negli Stati membri alle imprese e l'intervento diretto dei poteri pubblici vi è limitato. Essa può prendere la forma – ed è questo il caso in taluni Stati membri – di leggi antidiscriminatorie sia nel lavoro, compresa la selezione per la promozione, che nella ricerca di un impiego. Abbiamo però notato che queste legislazioni non impediscono automaticamente l'attuazione di comportamenti discriminatori e che anche in questo settore l'integrazione passa attraverso la sensibilizzazione e l'evoluzione degli atteggiamenti.

55. Più fondamentale appare invece il ruolo dei poteri pubblici nel campo della promozione e della formazione professionale. Questa azione si è rilevata essenziale

56. Più fondamentale appare invece il ruolo dei poteri pubblici nel campo della promozione e della formazione professionale. Questa azione si è rilevata essenziale

La piena padronanza della lingua del paese ospite continua a rappresentare il requisito di base più importante per la riuscita in campo scolastico nel sistema di istruzione del paese ospite e pertanto a fini di integrazione.

Foto UNHCR/16026

negli Stati membri, nel contesto della forte trasformazione del contenuto degli impieghi degli anni 80. In tutti gli Stati membri, gli immigrati hanno le stesse possibilità di accesso dei cittadini nazionali alla formazione, analogamente a quanto avviene per le indennità collegate alla perdita del lavoro. Di fatto, essi risentono spesso dell'handicap rappresentato da una più modesta formazione iniziale rispetto a quella su cui possono contare i cittadini nazionali e inoltre risentono delle difficoltà derivanti dalla insufficiente padronanza della lingua. Essi sono inoltre concentrati in settori e impieghi in cui il tasso di formazione professionale è tradizionalmente basso. A parte lo studio della lingua nazionale, non sembra che la formazione professionale faccia oggetto negli Stati membri di molti programmi specifici destinati agli immigrati, mentre se ne riscontra una proporzione importante nelle azioni di reinserimento, almeno là dove esse esistono, dei gruppi di più scarsa qualificazione o "marginali".

57. Anche lo Stato è un datore di lavoro; abbiamo notato la diversità delle situazioni nel campo dell'accesso degli stranieri provenienti dai paesi terzi agli impieghi pubblici. Le restrizioni hanno incontestabilmente un carattere discriminatorio che va tuttavia relativizzato in funzione del peso degli impieghi pubblici nell'economia.

In termini più generali, se l'impresa in quanto collettività organizzata è stata un luogo tradizionale di integrazione, ci si può chiedere se questo ruolo non abbia la tendenza ad indebolirsi, in conseguenza della diminuzione stessa della posizione del lavoro nella vita delle persone.

58. Il presente documento sottolinea in modo principale i problemi relativi agli immigrati che hanno deciso di risiedere negli Stati membri per lunghi periodi o definitivamente; tuttavia non possiamo trascurare i problemi dell'impiego, dell'alloggio, dell'integrazione sociale, della salute e della sicurezza sociale in rapporto agli immigrati a contratto determinato e di breve durata o dei lavoratori stagionali, o ancora degli indipendenti che esercitano particolarmente il piccolo commercio ambulante. Questi problemi non riguardano soltanto le persone interessate, ma influenzano ancora negativamente il processo generale di integrazione sociale di tutti gli immigrati.

(d) Istruzione

59. Dopo un inizio incerto negli anni '60, l'istruzione dei figli dei lavoratori migranti si è vista accordare un grado di priorità relativamente elevato sia nelle attività della Comunità che in quelle attuate dalla maggioranza degli Stati membri durante gli anni '70 e l'inizio degli anni '80 (3). Molte di queste iniziative però, non avevano mai l'intenzione di essere nient'altro che provvedimenti temporanei concepiti per soddisfare esigenze specifiche considerate di per se stesse quali temporanee. Negli ultimi due anni circa, un numero sempre crescente di Stati membri sembra tuttavia essersi reso conto del fatto



che le difficoltà derivanti dalla presenza di figli di immigrati nelle scuole della Comunità europea sono ben lungi dall'essere risolte. Si cercano nuovi modi originali di affrontare il problema e vengono stanziati nuovi fondi a favore di questo settore. Aumenta la consapevolezza del fatto che, se si continua ad avallare gli insuccessi scolastici di ampi gruppi di immigrati, si rischia di creare una situazione esplosiva dal punto di vista sociale. Analogamente, ci si rende meglio conto della necessità di porre in atto strategie efficaci per mettere a frutto pienamente il potenziale intellettuale delle comunità di immigrati, in modo da prepararle a soddisfare le esigenze future del mercato del lavoro.

60. È chiaro che la problematica specifica più importante è quella dei continui insuccessi parziali o totali a scuola. Anche se il quadro generale varia in ampia misura – sia tra i singoli Stati membri che fra le diverse comunità di immigrati – non v'è dubbio che l'obiettivo generale di assicurare l'uguaglianza delle possibilità non è stato raggiunto in modo completo. Infatti, negli

Stati membri in cui esiste un sistema di istruzione di tipo selettivo, questi studenti tendono ad essere sottorappresentati nelle scuole di vario ordine e grado, mentre in altri Stati membri essi tendono ad essere orientati verso i corsi di istruzione meno qualificati. Questi allievi tendono a terminare prima i loro studi, ottengono qualifiche inferiori negli esami finali e manifestano un indice di abbandono degli studi più elevato. In tutti gli Stati questa categoria di persone è sovrarappresentata nei corsi di istruzione speciale. Quest'ultima situazione specifica sembra anche dipendere da un ritardo nella riunificazione delle famiglie o dalla presenza ciclica sul territorio (movimenti tra scuole del paese d'origine e del paese di immigrazione).

61. La piena padronanza della lingua del paese ospite continua a rappresentare il requisito di base più importante per la riuscita in campo scolastico nel sistema di istruzione del paese ospite e pertanto a fini di integrazione. Ciò che è cambiato nel tempo è il tipo di preparazione considerato come il più promettente per raggiungere il successo. Negli anni 60 e agli inizi degli anni 70, si tendeva a porre l'accento su una preparazione separata per soddisfare le esigenze specifiche dei giovani che avevano una conoscenza modesta o nulla della lingua del paese ospite e spesso questa preparazione speciale continuava per diversi anni. Gli svantaggi di una concezione siffatta possono essere riassunti come segue:

- una preparazione separata tende ad escludere i figli degli immigrati da interi segmenti dell'esperienza di apprendimento dei compagni, sia in termini strettamente scolastici che in una prospettiva sociale più ampia e quindi ne ostacola l'integrazione;
- le esigenze di apprendimento linguistico più delicate dei figli degli immigrati (una necessità assoluta per ottenere una migliore posizione nella vita di lavoro) si estendono ben al di là di quanto può essere attuato durante un periodo limitato di preparazione speciale nei primi anni della loro istruzione.

Il continuo aumento di figli di immigrati nel nostro sistema scolastico contribuisce a rendere ancora più difficile l'attuazione di una preparazione speciale, mentre d'altra parte rende in un certo senso meno insolita l'esistenza di esigenze particolari nell'apprendimento delle lingue e, di conseguenza, questo fenomeno dovrebbe essere inserito nel quadro del sistema principale di insegnamento. Ciò ha creato una tendenza crescente a ricercare il massimo grado di precocità nell'integrazione dei giovani nel sistema di insegnamento fondamentale, pur tenendo conto delle loro esigenze specifiche di apprendimento delle lingue attraverso l'offerta di corsi integrativi, nell'orario normale o in un orario speciale.

62. In taluni paesi, l'insegnamento e l'apprendimento della lingua madre e della cultura del paese di provenienza dei figli di immigrati erano destinati in origine

anche a facilitarne la possibile reintegrazione nei propri sistemi educativi. L'esperienza ha dimostrato che la migrazione di ritorno non si attua nella misura prevista e, di conseguenza, si sono venuti modificando gli obiettivi dell'insegnamento della madre lingua e ne è stata ridimensionata l'importanza.

In primo luogo, si è dimostrato da un punto di vista scientifico attraverso un numero sempre crescente di prove che un miglioramento nella conoscenza della lingua madre da parte dei figli degli immigrati contribuisce in larga misura ad una positiva acquisizione della fiducia verso se stessi, della sicurezza nei rapporti sociali e favorisce perfino una migliore padronanza della lingua del paese ospite.

In secondo luogo, l'apprendimento scolastico della lingua madre dell'allievo è visto in misura sempre crescente come un aspetto positivo da un punto di vista intrinseco, in quanto coopera allo sviluppo delle conoscenze dell'individuo, ne aumenta le possibilità di trovare un impiego in taluni settori del mercato del lavoro in cui è assai richiesta la conoscenza di lingue "rare" e garantisce la possibilità di mantenere legami con le rispettive comunità di immigrati. Lo sviluppo di questo tipo di insegnamento corrisponde anche alla necessità di diversificare la didattica delle lingue moderne.

Di conseguenza, aumenta il numero di Stati membri in cui si cerca di inserire questo tipo di insegnamento nella gamma di lingue moderne offerte e il cui studio è accessibile anche ai giovani cittadini del paese ospite. Alcuni Stati membri hanno realizzato considerevoli progressi in questo campo. Ciò è anche servito a creare le basi di vari e interessanti esperimenti intesi a realizzare progressi in vista dell'attuazione di una istruzione bilingue.

63. La necessità di ampliare gli orizzonti dell'insegnamento di discipline quali la storia e la geografia, in modo da renderle più consone all'esperienza e alla motivazione degli alunni provenienti da ambienti di immigrazione è all'origine di tentativi di mettere a punto un nuovo metodo di insegnamento denominato istruzione interculturale. L'aspetto più importante è quello di offrire agli alunni la possibilità di prendere in esame argomenti e problemi da vari punti di vista, magari in situazione di conflitto potenziale, comprendendo anche le prospettive dei compagni provenienti da ambienti culturalmente diversi. Nella misura in cui questa didattica favorisce la comprensione e la tolleranza reciproche, essa contribuisce a sviluppare tra gli alunni una migliore comprensione e un rispetto più profondo per i diritti fondamentali dell'uomo, mentre allo stesso tempo impedisce l'insorgenza di pregiudizi e atteggiamenti razzisti. Anche se l'istruzione interculturale è ancora in fase sperimentale, essa si caratterizza già come la strategia più coerente e organica per l'integrazione degli immigrati nel sistema di istruzione. Allo stesso tempo ciò consente di definire uno spazio concettuale e politico per il numero sempre crescente di scambi culturali nella Comunità. Questo sistema presuppone

una consultazione continua in un approccio partecipativo sia della popolazione nazionale che di quella straniera, con la possibilità di organizzare discussioni tra i genitori di varie comunità in modo da stabilire quale forma di istruzione e in quale lingua debba essere preparata per i loro figli.

64. La necessità di strutture didattiche adeguate, in particolare per l'apprendimento della lingua del paese ospite, non deve essere ristretta ai giovani in età scolastica. Attuare una politica di riunificazione delle famiglie significa che molti immigrati continueranno ad entrare negli Stati membri sia da adolescenti che da adulti; si deve inoltre tener conto dei nuovi arrivati che contrarranno matrimonio con immigrati già presenti nella Comunità. Questi immigrati non potranno trarre vantaggi immediati dalle forme convenzionali di "istruzione per adulti". Alcuni Stati membri hanno incoraggiato l'impiego di volontari per insegnare la lingua del paese ospite a piccoli gruppi di immigrati. Senza un aiuto pratico di questo tipo, molte immigrate che non escono di casa per andare a lavorare avranno scarsi contatti con le persone al di fuori delle proprie famiglie e delle proprie comunità. È chiaro che ciò ostacola sia l'integrazione delle donne che quella dei loro figli, i quali potranno anche trovarsi in condizione di non avere alcuna conoscenza della lingua del paese ospite quando inizieranno il ciclo scolastico.

65. Lo sviluppo di ampie strategie di integrazione degli immigrati pone nuove esigenze anche in termini di qualificazione degli insegnanti. Alcuni Stati membri stanno ora concentrando i loro sforzi per far sì che tutti i nuovi insegnanti siano preparati a svolgere la loro missione in scuole caratterizzate dalla presenza di un notevole numero di figli di immigrati. Parallelamente, il numero degli immigrati della seconda e terza generazione che hanno abbracciato la carriera di insegnanti è in aumento, per cui alcuni Stati membri hanno preso provvedimenti per attirare all'insegnamento i giovani provenienti da minoranze etniche o da ambienti di immigrazione. È ragionevole attendersi che questi insegnanti offrano esempi

La necessità di ampliare gli orizzonti dell'insegnamento di discipline quali la storia e la geografia, in modo da renderle più consone all'esperienza e alla motivazione degli alunni provenienti da ambienti di immigrazione è all'origine di tentativi di mettere a punto un nuovo metodo di insegnamento denominato istruzione interculturale. L'aspetto più importante è quello di offrire agli alunni la possibilità di prendere in esame argomenti e problemi da vari punti di vista, magari in situazione di conflitto potenziale, comprendendo anche le prospettive dei compagni provenienti da ambienti culturalmente diversi. Nella misura in cui questa didattica favorisce la comprensione e la tolleranza reciproche, essa contribuisce a sviluppare tra gli alunni una migliore comprensione e un rispetto più profondo per i diritti fondamentali dell'uomo, mentre allo stesso tempo impedisce l'insorgenza di pregiudizi e atteggiamenti razzisti.

convincenti di un successo scolastico ai loro figli, e che allo stesso tempo diano prova di un grado di disponibilità che gli insegnanti indigeni potrebbero forse raggiungere con maggiori difficoltà. Alcuni Stati membri compiono anche sforzi speciali per assumere e formare insegnanti di madre lingua provenienti da questa categoria di persone.

66. In conclusione, abbiamo posto in rilievo il fatto che dal punto di vista dell'istruzione, la distinzione fra i cittadini dei paesi terzi e quelli della Comunità non è fondamentale. Questo aspetto è dimostrato assai bene tenendo pre-

sente che queste esigenze e questi potenziali specifici che si rivelano nella situazione attuale, soprattutto nel settore dell'istruzione linguistica, non verrebbero a mancare se gli allievi o i loro genitori acquistassero la nazionalità del paese ospite. Analogamente sarebbe sconsigliabile escludere i giovani originari di ambienti dei paesi terzi dall'accesso a tutte le strutture didattiche specifiche destinate ai giovani cittadini della Comunità per l'apprendimento della lingua del paese ospite. Infine, è ovvio che da un punto di vista intrinseco il concetto di integrazione non consente la messa in atto di vari tipi di preparazione (4).

Il pluralismo culturale è visto in misura sempre crescente alla stregua di un aspetto permanente della modernizzazione delle nostre società, ed è quindi necessario porre in atto risposte politiche di ampio respiro per realizzare i seguenti obiettivi:

- sfruttare pienamente il potenziale intellettuale delle comunità immigrate;
- preparare tutti gli studenti a trarre vantaggio dai benefici potenziali di un pluralismo siffatto e contribuire allo sviluppo della società senza rinnegare la propria eredità linguistica e culturale;
- prevenire le crisi sociali che accompagnano il progetto attuale di modernizzazione in modo da evitare conseguenze nefaste sul piano sociale;
- rafforzare la base sociale della democrazia e impedire il diffondersi di fenomeni xenofobi e razzisti.

L'alloggio occupa quindi una posizione preponderante sulla via dell'integrazione, in quanto ne dipendono la riunificazione delle famiglie, il soggiorno, la scuola, l'impiego, la mobilità, i divertimenti, i rapporti di vicinato, l'armonia del tessuto urbano.

67. È nostra convinzione che la chiave dell'integrazione sociale degli immigrati, come pure di tutte le persone svantaggiate, risiede in un'adeguata risposta degli Stati membri alla sfida nel campo dell'istruzione e che la strategia più promettente per assicurare l'integrazione degli immigrati in questo campo continua ad essere il miglioramento dell'istruzione di tutti i giovani della Comunità europea in un costante adeguamento ai cambiamenti sociali e culturali cui ci troviamo di fronte.

(e) *Alloggio*

68. Le condizioni di alloggio variano in funzione della situazione generale propria alla zona geografica di insediamento degli stranieri ed anche dei meccanismi sociali complessi che causano in talune zone la degradazione del tessuto sociale – in particolare in ambiente urbano – e di fattori di esclusione degli individui su cui si accumulano vari aspetti deficitari (carenze di formazione generale e professionale, limitatezza degli introiti o disoccupazione, difficoltà di coabitazione interetnica o culturale, tensioni sociali, precarietà e altri fattori fragilizzanti). Nettamente più della metà dei cittadini stranieri è concentrata nelle zone urbane. È quindi soprattutto nelle città che si attuano le dinamiche di integrazione oppure, al contrario, hanno luogo tensioni sociali e un ripiegamento in pari ambito, che a loro volta determinano eccessi razzisti e xenofobi. In tale contesto, le città vedono i propri spazi sottoposti a movimenti di riclassificazione e a processi di segregazione che sfuggono in parte al controllo delle politiche pubbliche degli stati o delle amministrazioni locali.

69. L'alloggio occupa quindi una posizione preponderante sulla via dell'integrazione, in quanto ne dipendono la riunificazione delle famiglie, il soggiorno, la scuola, l'impiego, la mobilità, i divertimenti, i rapporti di vicinato, l'armonia del tessuto urbano. La concentrazione di immigrati che abbiamo constatato in talune città è funzione non soltanto del mercato immobiliare e delle carenze delle strutture di accogliimento – in particolare le strutture urgenti per l'accoglimento degli immigrati in determinate condizioni qualitative – ma anche dei legami di solidarietà all'interno di ciascuna collettività straniera e delle differenze nelle strutture familiari. Tuttavia, più che rivelarsi causa del degrado di qualche quartiere in cui ha trovato alloggio, la popolazione immigrata è piuttosto la rivelatrice delle carenze generali.

70. Nel campo della politica di integrazione in rapporto all'alloggio le opinioni divergono, sia tra i responsabili



cui compete il potere decisionale, sia tra alcuni rappresentanti delle organizzazioni di lavoratori immigrati che abbiamo incontrato.

Due tesi sono in contrasto: da un lato l'auspicio di una politica volontaria di dispersione degli stranieri negli interstizi della società o in ogni caso l'offerta di vie d'uscita dai quartieri in cui si rileva una maggioranza di immigrati per i giovani della seconda generazione e, d'altra parte, l'accettazione dell'esistenza di concentrazioni, in certi casi ricercate dagli immigrati stessi in ragione delle possibilità di coabitazione (centri di culto, negozi specializzati, ambienti sicuri e in cui si possono ricevere consigli, mantenimento della lingua materna).

Non ci è stato possibile ottenere una risposta univoca a queste due posizioni. È comunque sembrata imporsi una tendenza generale, e cioè: il degrado dei quartieri urbani abitati da immigrati e da cittadini degli Stati membri privi di risorse finanziarie, il confinamento in immobili praticamente riservati alla popolazione straniera, la permanenza in "quartieri di transito" costituiscono un ostacolo all'integrazione e un incoraggiamento alla precarietà e alla segregazione. Le politiche enunciate o poste in atto di recente dagli Stati membri concordano su questo dato di fatto.

71. L'alloggio è uno degli elementi che negli ultimi anni occupano un posto determinante nei dispositivi di integrazione della maggior parte degli stati. Malgrado ciò, l'attuazione di queste politiche determina problemi di natura finanziaria e di scelte prioritarie.

Il comportamento delle autorità centrali degli Stati è assai variabile e dipende dal peso di tre fattori: il fatto che i flussi migratori siano di vecchia data o siano

apparsi di recente, il potenziale dell'edilizia abitativa privata o sovvenzionata, il grado di responsabilità delle autorità regionali e/o locali nella gestione degli alloggi sociali e nelle opere di sistemazione degli alloggi. D'altro canto, l'atteggiamento delle autorità locali in rapporto all'edilizia abitativa può influenzare la sicurezza di soggiorno dell'immigrato e le sue possibilità di ottenere un alloggio.

72. In tutti gli Stati si notano incentivi finanziari per il miglioramento dell'edilizia abitativa e norme quasi sempre non discriminatorie all'accesso all'alloggio in proprietà o in affitto, sia nel settore privato che in quello dell'edilizia sovvenzionata. In pratica però le cose sono assai diverse. Proprio per questo motivo il principio della non discriminazione alla possibilità di affittare o di acquistare un alloggio e di accedere ai supporti finanziari merita un accento del tutto particolare sia nell'elaborazione delle politiche in questo settore che nei programmi di animazione e d'informazione e nell'adattamento dei regolamenti degli enti di edilizia sociale, nonché nell'attribuzione degli alloggi sociali.

73. Abbiamo constatato che i punti principali su cui si appoggiano le politiche degli Stati membri si iscrivono in un progetto generale destinato al miglioramento dell'ambiente abitativo:

- tener conto della popolazione immigrata nei programmi di rinnovo e di integrazione al tessuto urbano dei quartieri maggiormente sfavoriti: le responsabilità degli architetti e delle autorità locali sono immense a questo riguardo e i loro atteggiamenti richiedono coraggio, perché in taluni casi una politica del genere può risultare dannosa al momento delle elezioni (pressioni di un'opinione pubblica male informata e sensazione di concorrenza da parte degli stranieri);

- risposta alle pratiche discriminatorie del mercato pubblico e privato mediante leggi, incentivi finanziari di vario tipo e ampia informazione presso la popolazione immigrata al fine di facilitarne l'accesso ai meccanismi di prestito e di sovvenzione, oltretutto agli alloggi sociali; l'esperienza dimostra che le persone che accumulano il maggior numero di handicap non arrivano nemmeno ad iniziare procedure complesse senza un aiuto nelle fasi iniziali, in particolare senza la collaborazione di associazioni di mutua assistenza;

- rilancio di iniziative nazionali e comunitarie (aiuti tecnici e finanziari alle azioni innovatrici) a favore dei quartieri in crisi, con la partecipazione delle persone che beneficeranno dei vari programmi, nell'obiettivo di rinnovare o di recuperare l'edilizia abitativa senza l'espulsione dei

Il cammino dell'integrazione richiede varie forme di partecipazione alla gestione della vita quotidiana allo scopo di permettere progressivamente ai residenti stranieri di partecipare quanto più pienamente possibile alla vita e ai processi decisionali locali.

meno abbienti e rilancio della costruzione di alloggi sociali a dimensione umana il cui accesso sia in funzione dei bisogni di tutti i residenti, senza discriminazioni di alcun genere.

(f) *Diritti civili e politici - Acquisizione della cittadinanza*

74. In questo capitolo prenderemo in considerazione le modalità secondo le quali gli immigrati possono contribuire all'attuazione dello sviluppo delle società in cui vivono e quindi integrarsi maggiormente nel loro ambito.

75. Tutti gli Stati membri riconoscono agli immigrati il diritto di formare associazioni proprie; ve ne sono molte e di vario genere, spesso con un sottofondo religioso. Queste associazioni possono aiutare i nuovi venuti a sentirsi più sicuri, possono fornire aiuti pratici e, dal punto di vista di un'eventuale integrazione, rivestono una certa importanza in quanto consentono ai nuovi immigrati di imparare da quelli che sono arrivati prima di loro le "regole del gioco" in un nuovo paese con il quale non hanno familiarità. La conoscenza di queste regole aiuta i nuovi venuti nei nuovi rapporti con il mondo ufficiale. Da parte loro, gli impiegati del governo centrale e delle amministrazioni locali in molti Stati membri hanno riconosciuto di avere difficoltà a soddisfare le legittime esigenze degli immigrati. Tanto per dare un esempio evidente, gli opuscoli sui servizi sanitari di cui possono fruire gli immigrati devono essere disponibili nelle loro lingue.

76. In linea più generale, la nostra indagine ci ha consentito di rilevare che il cammino dell'integrazione richiede varie forme di partecipazione alla gestione della vita quotidiana allo scopo di permettere progressivamente ai residenti stranieri di partecipare quanto più pienamente possibile alla vita e ai processi decisionali locali. L'esistenza di mezzi di espressione e di ascolto è un passaggio obbligato verso un'integrazione riuscita. Le persone cui sono disponibili tali mezzi corrono meno il rischio di essere confinate ai margini della società.

77. Nella maggior parte degli Stati membri i poteri pubblici hanno posto in atto, a livello centrale o locale, varie strutture di dialogo. Può trattarsi di strutture amministrative "ad hoc", di organi consultivi nei quali sono rappresentati gli immigrati, o persino di una rappresentazione negli organi consultivi dello Stato.

La consultazione a livello dei municipi è sembrata a taluni dei nostri interlocutori di grande interesse operativo, nella misura in cui essa riguarda elementi essenziali della vita quotidiana (edilizia abitativa, scuole, trasporti, impianti culturali e sportivi...). Le consultazioni "discrezionali" o limitate alle feste folkloristiche sono

state invece generalmente fonte di frustrazione e di disinteresse da parte della popolazione immigrata e non hanno alcun effetto positivo ai fini della causa dell'integrazione.

78. In una società pluralistica e democratica, il potere e il peso politico non appartengono soltanto agli enti di governo, ma sono esercitati in molti altri modi. Siamo incoraggiati dalle prove dell'ampiezza con cui gli immigrati e i membri delle minoranze etniche stanno prendendo parte alle attività dei sindacati, dei consigli del lavoro, delle camere di commercio e di altri organismi e, pertanto, stanno dando il loro contributo in parallelo a quello dei membri delle popolazioni maggioritarie nelle comunità in cui risiedono e lavorano.

79. Il potere politico è comunque centrale. Gli immigrati e i loro figli che hanno acquisito la cittadinanza del paese in cui abitano (sia per nascita che per naturalizzazione) hanno, per definizione, il diritto di voto e di presentarsi come candidati alle elezioni. Alcuni sono divenuti membri dei Parlamenti nazionali ed altri dei consigli locali. Queste persone hanno raggiunto due obiettivi importanti, e cioè possono rappresentare le opinioni e le esigenze delle proprie comunità, mentre la loro elezione dimostra che anche i membri delle minoranze etniche e dei gruppi di immigrati possono cogliere le occasioni disponibili ai cittadini dei paesi democratici.

È stato proposto che i cittadini dei paesi terzi legalmente residenti negli Stati membri, pur senza averne la cittadinanza, abbiano il diritto di voto nelle elezioni locali. Questa possibilità dovrebbe venire ad integrarsi ed in alcun modo a sostituirsi allo sviluppo di altre istanze, come abbiamo citato in precedenza, in cui gli immigrati possono portare i loro desideri e i loro particolari problemi all'attenzione di coloro le cui decisioni influiscono sulla vita di tutti i giorni.

80. Tra i problemi della vita di tutti i giorni ciò che è veramente importante non è la cittadinanza di un immigrato, bensì come abbiamo detto in precedenza, la sua sicurezza di soggiorno. La sicurezza sociale e gli altri vantaggi non dipendono dall'acquisizione della cittadinanza. Lasciando da parte l'importanza simbolica e psicologica dell'acquisizione della cittadinanza – che di certo non sottovalutiamo – essa porta due vantaggi pratici. In primo luogo il cittadino è libero di ritornare al

suo paese d'origine dopo un periodo di permanenza più o meno lungo all'estero. In secondo luogo la persona che ottiene la cittadinanza di uno Stato membro, sia per nascita che per matrimonio o naturalizzazione, acquista tutti i diritti riconosciuti ad un cittadino della Comunità nell'ambito del Trattato di Roma, compreso il diritto di cercarsi un impiego e di svolgere un'attività lavorativa in qualunque paese della Comunità.

81. In questo settore, le leggi variano in grande misura in quanto riflettono concetti della cittadinanza diversi da un punto di vista storico e filosofico; negli Stati membri le cui leggi sono basate sullo *ius soli* piuttosto che sullo *ius sanguinis*, la cittadinanza è acquisita al momento della nascita, indipendentemente dalla cittadinanza dei genitori. Ci siamo rivolti due domande che abbiamo poi girato alle persone che abbiamo incontrato. Le politiche di carattere più restrittivo nei riguardi dell'acquisizione

della cittadinanza frenano l'integrazione dei cittadini dai paesi terzi e l'accettazione della duplice nazionalità aiuta l'integrazione? Non siamo stati sorpresi di non ricevere chiare risposte a queste domande. In particolare, si è sostenuta la tesi che, da un lato, offrire la naturalizzazione dopo un periodo relativamente breve di residenza in regola con le norme di legge significa

Il rifiuto di accordare la doppia nazionalità può essere un ostacolo all'acquisizione della cittadinanza del paese in cui vive un immigrato. Sembra probabile che un maggior numero di immigrati di lunga data, ed in particolare i loro figli, desidererebbero acquisire la nazionalità del paese di residenza se fossero autorizzati a conservare anche la loro nazionalità d'origine, in modo da soddisfare la loro doppia identità che si giustifica dalla persistenza del loro patrimonio culturale d'origine.

cooperare ad un processo graduale di integrazione, mentre, dall'altro, la naturalizzazione dovrebbe essere vista come il culmine e in un certo senso la ricompensa al termine del processo di integrazione. Da parte nostra, non desideriamo pronunciarsi per l'una o per l'altra opinione, tuttavia siamo coscienti del fatto che in questo contesto, come in altri, è cruciale la posizione dei figli di immigrati che sono nati e/o hanno ricevuto un'istruzione nell'ambito di uno Stato membro e il cui paese d'origine si trova in Europa. Riteniamo che non giovi agli interessi di un paese che un gruppo importante di individui che lo abitano rimanga indefinitamente, di generazione in generazione, con lo status legale di straniero e non di cittadino.

82. A nostro parere una politica eccessivamente restrittiva sulla naturalizzazione non giova agli interessi degli stessi Stati membri. Speriamo che negli Stati membri in cui i figli di immigrati non acquisiscono la cittadinanza del paese ospite all'atto della nascita, né hanno il diritto di farlo ad una determinata età, si prenderanno in considerazione mezzi adeguati a consentire loro di ottenere la naturalizzazione in termini ragionevolmente accettabili.

83. Ciò solleva la questione della doppia nazionalità su cui le politiche attuate non solo negli Stati membri ma anche nei paesi terzi di provenienza hanno un peso considerevole. È un settore complesso del diritto internazionale e non ci è stato possibile effettuarne uno studio approfondito. È comunque una problematica in cui ci sembra che le opinioni stiano cambiando e siano ora abbastanza diverse da quelle che portarono alcuni Stati membri ad appoggiare i termini della Convenzione del Consiglio d'Europa al riguardo. Speriamo che sia utile formulare alcuni commenti dal punto di vista che ci interessa e cioè nella prospettiva dell'integrazione degli immigrati.

84. Il rifiuto di accordare la doppia nazionalità può essere un ostacolo all'acquisizione della cittadinanza del paese in cui vive un immigrato. Sembra probabile che un maggior numero di immigrati di lunga data, ed in particolare i loro figli, desidererebbero acquisire la nazionalità del paese di residenza se fossero autorizzati a conservare anche la loro nazionalità d'origine, in modo da soddisfare la loro doppia identità che si giustifica dalla persistenza del loro patrimonio culturale d'origine. Un sistema di nazionalità "in attesa" di cui ci si può avvalere soltanto risiedendo nel paese prescelto sarebbe forse una soluzione intermedia di cui tenere conto, in quanto potrebbe evitare certi inconvenienti della doppia nazionalità: una sola nazionalità sarebbe attiva in un determinato momento, mentre la seconda riprenderebbe automaticamente effetto in determinate circostanze (per esempio in caso di rientro).

(g) *Ruolo della legge*

85. Il rispetto delle norme di legge è uno dei valori fondamentali degli Stati europei. In tutti gli Stati membri, gli immigrati ed i membri delle minoranze etniche sono protetti dalla legge e dai vari mezzi previsti nell'ambito dei diversi sistemi legali destinati a garantire il rispetto dei diritti dell'uomo. Gli immigrati hanno avuto la possibilità di portare i loro casi di fronte alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

C'è però anche un'altra faccia della medaglia. La legge rispecchia alcuni dei valori fondamentali dell'Europa contemporanea. Gli immigrati che sono protetti dalla legge debbono riconoscerne in prima persona la supremazia e i concetti di uguaglianza di fronte alla legge, di uguaglianza tra i sessi, di tolleranza e di accettazione del pluralismo nell'ambito del paese in cui vivono.

86. Vi sono alcune questioni estreme di razzismo e di xenofobia che comportano il compimento di atti criminali che possono essere puniti in sede penale. Non abbiamo esaminato il modo in cui gli Stati membri soddisfano i propri obblighi derivanti dalla Dichiarazione contro il razzismo e la xenofobia, anche se ciò è assai importante per l'integrazione degli immigrati. Dobbiamo poi chiederci se la legge debba svolgere ulteriori ruoli.

87. Un filo comune che collega i precedenti capitoli di questa relazione è la necessità di dare la possibilità agli immigrati e ai loro figli – possibilità, p. es. di istruzione o di alloggio – e di rimuovere gli ostacoli che si frappongono a tali obiettivi. La discriminazione è un ostacolo fondamentale in questo contesto. Vari studi sistematici eseguiti in diversi Stati membri (compreso uno studio recente a cura dell'Ufficio Internazionale del lavoro) hanno dimostrato che la discriminazione contro i lavoratori emigranti è un fenomeno ampio e profondo. Vi sono prove di discriminazione attuate da impiegati pubblici, agenzie immobiliari ed altre istanze.

88. Tra i mezzi – e ne citiamo soltanto uno – destinati a combattere la discriminazione, che possono essere di carattere diretto e informale, alcuni Stati membri non si sono limitati a dichiarare illegali le pratiche discriminatorie, bensì hanno elaborato strumenti legali attraverso i quali le singole persone possono intentare causa e anche possono richiedere indagini formali cui eventualmente conseguono azioni legali contro le organizzazioni che hanno attuato pratiche discriminatorie per ragioni di razza e di origine nazionale. Ci è stato fatto presente con grande rilievo che questi sistemi legali dovrebbero essere potenziati e ampliati. D'altro canto alcuni Stati membri sollevano obiezioni in linea di principio e in pratica all'attuazione di tali proposte. Pur riconoscendo che i sistemi messi a punto in uno Stato membro non possono essere semplicemente trapiantati in un altro stato in cui la tradizione giuridica è assai diversa, formuliamo la speranza che gli Stati membri considerino mezzi più sistematici di impiego degli strumenti giuridici per combattere la discriminazione come parte di uno scambio più ampio di informazioni rispetto alla loro esperienza per quanto riguarda l'integrazione dei membri delle minoranze etniche.

(h) *Discorsi e atteggiamenti*

89. Abbiamo sottolineato in precedenza che l'integrazione degli immigrati trova ostacoli nelle loro condizioni di vita, quali p. es. il lavoro, la scuola, l'alloggio, che costituiscono altrettanti temi politici. La realtà sarebbe incompleta se non si tenesse conto dei discorsi fatti dai vari attori sociali a proposito degli immigrati e degli atteggiamenti che la popolazione riserva loro e che derivano spesso meno da fattori oggettivi che da riflessi irrazionali. La situazione nei vari paesi che abbiamo visitato indica che queste considerazioni sono sempre presenti nei dispositivi di integrazione attuati dai poteri pubblici e spesso svolgono un ruolo determinante.

90. Discorsi degli ambienti politici.
È innegabile che la questione dell'immigrazione è divenuta una questione politica scottante in diversi Stati membri, anche se esistono da questo punto di vista varie e considerevoli differenze.

In taluni paesi in cui l'immigrazione è un fenomeno di lunga data e di grandi dimensioni (ma anche nei paesi

di nuova emigrazione) si sono viste apparire opinioni politiche che fanno dell'immigrazione il centro delle loro preoccupazioni. Si tratta di correnti politiche, la cui ideologia ha radici nel passato, che trovano un nuovo respiro nel rifiuto praticamente incondizionato del fenomeno dell'immigrazione. La possibilità di un certo successo elettorale di queste correnti conduce a far sì che l'immigrazione assuma una grande dimensione, talvolta anzi una dimensione smisurata, nel dibattito politico generale. Una volta divenuta una questione fondamentale, la problematica degli immigrati è sottoposta in misura crescente alla logica del dibattito nel suo insieme più che ad una logica di rilevamento e di risoluzione dei problemi e ciò può, senza alcun dubbio, essere considerato alla stregua di un ostacolo supplementare all'integrazione.

91. Discorsi mediante i mezzi di comunicazione di massa. L'importanza politica dell'immigrazione e una certa tendenza dei mezzi di comunicazione di massa a porre in rilievo alcune situazioni particolari li conducono anche a riconoscere un'importanza crescente alla questione dell'immigrazione. Al contrario, l'importanza dell'apporto degli immigrati all'economia dei paesi europei è posta raramente in luce.

Bisogna tener presente innanzitutto una certa esacerbazione del problema dal punto di vista umanitario, in particolare a proposito dei rifiuti o delle espulsioni, che non contribuisce a chiarire l'opinione su un argomento di certo difficile. La semplificazione delle situazioni, l'insistenza su un caso particolare, la cui soluzione può essere trovata senza sforzo, ma non può essere generalizzata, può contribuire a snaturare il problema. Ciò è vero specialmente nei paesi di recente immigrazione.

Un altro aspetto spesso presente nel trattare le questioni che ci interessano è l'assimilazione tra l'immigrazione e il razzismo. Le manifestazioni di razzismo sono associate in misura sempre crescente nei mezzi di comunicazione di massa alla presenza di immigrati, anche se esse riguardano, come nel caso dell'antisemitismo o negli atteggiamenti contrari ai negri, dei cittadini che sono tali da lungo tempo. La lettura in chiave razzista di fatti di cronaca prevale spesso su una spiegazione semplicemente sociale. Se un vagabondo uccide un pensionato, il fatto viene immediatamente trasformato in crimine razzista qualora il vagabondo sia un immigrato.

92. Discorsi degli immigrati.

Gli immigrati hanno raramente la possibilità di far sentire la loro voce. Essi si preoccupano in primo luogo di potersi fare una vita nel paese ospite e di ottenervi una certa sicurezza. Il desiderio di conquistare un posto nella società, in altri termini il desiderio di integrarsi, va di pari passo con la rivendicazione del rispetto della loro differenza. Una radicalizzazione del discorso può invece intervenire quando la coscienza della differenza diviene preponderante, come è il caso, p. es. di taluni integrati musulmani.

93. Atteggiamenti dei poteri pubblici.

L'aspetto fisico degli immigrati e la loro mancanza di conoscenza dei costumi del paese ospite li rendono particolarmente visibili e ciò, in parallelo ai pregiudizi di taluni agenti dell'autorità civile o di polizia, può creare un clima di mancanza di fiducia se non di ostilità reciproche, aspetto questo richiamato spesso dai rappresentanti delle associazioni di immigrati o di organismi non governativi di aiuto ai medesimi. I provvedimenti basati sulla più stretta uguaglianza tra immigrati e cittadini nazionali possono entrare in contrasto, nella loro applicazione pratica, con comportamenti di questo tipo che ostacolano quindi il loro successo. La situazione diviene ancora più grave quando i cittadini di origine straniera, oppure i figli di immigrati fanno oggetto di trattamenti discriminatori. Alcuni dei nostri interlocutori hanno espresso l'opinione che quando gli agenti pubblici sono formati specialmente ai rapporti con gli immigrati e quando gli impiegati pubblici dimostrano una sensibilità particolare, molte difficoltà possono essere evitate e le tensioni sociali diminuiscono.

94. Atteggiamenti nel mondo del lavoro.

In linea generale non esistono discriminazioni legali, tranne per gli impieghi "sensibili", tuttavia alcuni dei nostri interlocutori ci hanno comunicato vari casi di discriminazione in pratica, al momento dell'assunzione sul posto di lavoro o del licenziamento. Più che considerare questi fatti alla stregua di manifestazioni di razzismo o di xenofobia è forse opportuno attribuirli alla coscienza diffusa che gli immigrati sono lavoratori di passaggio, anche se di fatto si sono insediati per sempre nel paese.

La solidarietà tra lavoratori, uno degli aspetti fondamentali del movimento operaio di cui tutti i sindacati fanno la propria bandiera, urta contro la realtà di talune differenze. La paura di una concorrenza sleale da parte dei lavoratori stranieri, alimentata dal modo di fare di alcune imprese, si estrinseca soprattutto in rapporto ai nuovi venuti e in misura minore in rapporto agli immigrati installati da lungo tempo.

95. Atteggiamenti collettivi.

La xenofobia, ed eventualmente il razzismo, sembrano oggi esprimersi sia in manifestazioni specifiche, di cui alcune divengono pubbliche per la loro gravità, sia in un senso collettivo di diffidenza nei riguardi dello straniero. Questa diffidenza è alimentata da un discorso allarmista sul pericolo di un'invasione, tanto più credibile se è accompagnato da un discorso altrettanto allarmista sulla debolezza demografica dell'Europa. Questi stereotipi non sono di certo nuovi e le loro radici devono essere ricercate più nella paura del subcosciente che nella realtà oggettiva. Essi possono però agire su elementi concreti ed importanti nell'integrazione degli immigrati, quali l'accesso all'alloggio o la frequenza scolastica. La persistenza di taluni tratti distintivi presso gli immigrati di generazioni successive, quali il colore della pelle o le

caratteristiche culturali, anche se essi sono socialmente integrati, può alimentare in questo contesto varie tensioni, anche nei paesi che controllano perfettamente le entrate. La percezione dello straniero, dell'"altro" non è necessariamente legata alla nazionalità, ma lo è molto di più a fattori culturali e religiosi e alla loro visibilità, come illustrato dal sondaggio sul razzismo e sulla xenofobia realizzato dalla Commissione in collaborazione con il Parlamento europeo, alla fine del 1988. Va detto comunque che si stabiliscono differenze anche tra immigrati, in conseguenza sia del tempo trascorso dal loro arrivo, che della loro prossimità socio-culturale. Ciò contribuisce a percepire in misura crescente come problematica la pretesa non integrabilità di alcuni stranieri, in opposizione all'integrazione riuscita di taluni altri. La colpa è così attribuita all'immigrato che, non integrandosi facilmente può quindi essere considerato indesiderabile.

(i) *Islam*

96. Un terzo del totale degli immigrati nell'Europa occidentale sono musulmani, due terzi nel caso di immigrati da paesi terzi. In questa categoria rientrano varie correnti della religione islamica (sciiti, sunniti, aliovititi, ecc.) e persone provenienti da varie nazioni (in particolare Algeria, Bangladesh, Marocco, Pakistan, Tunisia, Turchia e Jugoslavia) (Alcune di queste correnti sono più "tradizionaliste", per così dire, rispetto ad altre).

In linea di principio quanto abbiamo detto in questa relazione riguardo all'integrazione degli immigrati si applica anche a queste ampie comunità musulmane. L'integrazione rispetta la cultura degli altri in termini di religione e di lingua, e consente loro di prendere parte alle strutture sociali, economiche e istituzionali della società ospite.

97. Ne consegue che i governi centrali e le autorità locali debbono promuovere la partecipazione delle comunità musulmane alla vita politica e ai processi decisionali che li riguardano.

Non è un compito semplice e facile, anche perché la posizione dei capi politici e religiosi nell'ambito della tradizione islamica è assai diversa da quella che si riscontra nella nostra democrazia secolare con i suoi organismi rappresentativi. Per attuare un dialogo è spesso necessario prendere contatti con un'ampia gamma di persone delle varie comunità musulmane.

In alcuni stati le autorità pubbliche dichiarano di non doversi occupare di questo problema, appellandosi al principio della libertà religiosa. In altri stati, il desiderio di una rappresentazione delle comunità islamiche e di un dialogo istituzionale con esse è assai vivo. L'attuazione di questi obiettivi non è però sempre facile, nel momento in cui l'espressione di segni esterni dell'Islam (moschee, manifestazioni...) possono costituire altrettanti fattori di divisione e di intolleranza.

L'esempio del Regno Unito in cui si trovano ora rappresentanti delle comunità musulmane negli enti locali, dimostra che la partecipazione è un fatto valido, anche se non sufficiente di per se stesso.

Come abbiamo detto in precedenza, l'istruzione e la formazione professionale forniscono una delle chiavi all'integrazione e tra queste comprenderemo anche l'istruzione sia della popolazione nazionale che di quella immigrata. L'istruzione e l'apprendimento costituiscono un processo biunivoco, nel cui contesto è necessario affermare, allo stesso tempo con decisione e sensibilità, che l'integrazione presuppone il rispetto e la comprensione in entrambe le parti in causa.

98. Le nostre visite ci hanno confermato che è spesso difficile trasporre i principi generali sul piano pratico. Nel settore dell'istruzione, particolarmente delle giovani musulmane, vi sono difficoltà causate dall'interazione tra vari tipi di tradizioni e di credenze assai diverse e non è ancora assolutamente chiaro su quale strada sia opportuno procedere. Nemmeno chi scrive queste pagine ha soluzioni semplici da offrire, tuttavia siamo convinti che i politici e i formatori di opinioni nei nostri paesi debbano prendere la guida, in quanto se non ci muoviamo verso l'integrazione e la tolleranza saremo guidati implicitamente nel senso della segregazione.

TERZA PARTE

Conclusioni e proposte

99. Tutti i paesi della Comunità salvo l'Irlanda sono oggi divenuti paesi di immigrazione. La questione dell'integrazione si presenta quindi per ciascuno di essi. Non vi sono alternative. Il ritorno volontario è e dovrebbe rimanere in futuro un fenomeno marginale. Il ritorno coatto non è preso in considerazione in nessun paese per gli immigrati in situazione regolare. Una politica di noncuranza e la marginalizzazione non sembrano concepibili nelle nostre società democratiche.

In questo contesto la scelta dell'integrazione è un percorso obbligato per tutti gli Stati membri. Ciò significa offrire necessariamente agli immigrati e ai loro figli la possibilità di vivere in modo "normale" nel paese ospite. Ciò implica inoltre che gli immigrati dispongano di risorse (conoscenza della lingua locale, alloggio, istruzione e formazione professionale...) che li pongano progressivamente in "pari" con la popolazione nazionale. Questo approccio sembra oggi ampiamente condiviso nei paesi della Comunità e dovrebbe applicarsi ai lavoratori immigrati presenti legalmente, ai loro discendenti e anche ai flussi di nuova immigrazione, senza dubbio limitata ma reale, dovuta in particolare alla riunificazione delle famiglie e alla richiesta di asilo da parte di profughi.

Questo orientamento non è un fatto nuovo. Vari paesi della Comunità hanno una lunga esperienza nel campo dell'integrazione. Il nostro gruppo ha potuto constatare che gli esempi di riuscita tratti dal passato o dagli ultimi anni sono numerosi.

E tuttavia, in nessun paese (tranne in Irlanda dove la questione non sembra porsi oggi) non abbiamo constatato prevalere la sensazione che il problema dell'integrazione sia risolto. In alcuni paesi infatti questa problematica è al centro del dibattito politico.

100. Caratterizzare le politiche di integrazione degli Stati membri significa in primo luogo tenere conto delle difficoltà di questo obiettivo. La prima di esse, senza dubbio fondamentale, risiede a nostro parere nel fatto che l'immigrazione ci pone di fronte ai problemi della nostra società.

L'immigrazione, per lo meno quella dei poveri, che è la più importante e che comporta i problemi di integrazione, è l'espressione tangibile in casa nostra delle difficoltà e delle contraddizioni dei rapporti Nord-Sud. È la presenza nei paesi dell'Europa occidentale, di popolazioni dalle risorse modeste sia dal punto di vista economico che di formazione, sradicate e poste a confronto delle logiche di competizione e di movimento delle società concorrenziali dell'occidente.

Non vi sono soluzioni magiche a questa situazione che potrebbe durare a lungo quanto dureranno i problemi Nord-Sud. Ogni politica di integrazione è quindi difficile, ha effetti lenti, richiede mezzi importanti e spesso causa delusioni lungo il suo cammino.

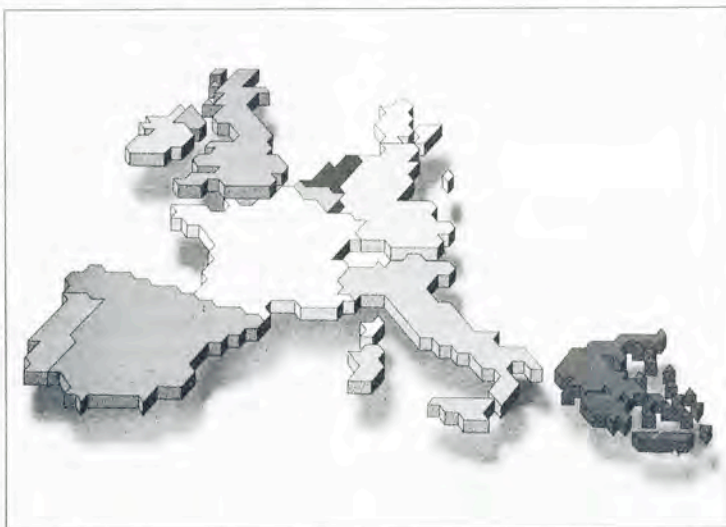
Le difficoltà sono tanto più significative quanto più le politiche e i discorsi che fanno loro da cornice si fondano su presupposti scarsamente in rapporto con i fatti.

Alcuni paesi hanno considerato, per esempio che l'immigrazione costituiva in casa loro solamente un fenomeno di passaggio. Ciò ha fatto sottovalutare i mezzi necessari all'attuazione di una politica di integrazione. Altri paesi considerano che una politica del genere si applica ad uno "stock" definito in un determinato momento e in via di riassorbimento progressivo. Questa visione che può dare false sicurezze non corrisponde alla realtà delle cose, in quanto il flusso di immigrazione non si arresta, ma anche perché i figli dei lavoratori

immigrati, qualunque sia la loro nazionalità, causano problemi di integrazione la cui soluzione appare tanto più indispensabile quanto più i legami con i paesi d'origine sono diversi da quelli dei loro genitori.

101. Inoltre, non ci si può attendere che tutte le soluzioni vengano dalle politiche dell'impiego. Se la possibilità di accedere al mercato del lavoro sembra rimanere una condizione necessaria dell'integrazione, non di meno essa non è sufficiente. E se la promozione professionale è il sistema migliore di attuare l'integrazione, le effettive opportunità in questo campo sono oggi limitate, in particolare per gli immigrati; anche questo aspetto non può

quindi costituire da solo la base su cui fondare le politiche di integrazione.



102. In nessun paese della Comunità la politica di integrazione compete ad un'istanza unica. Stato, collettività locali a vari livelli e tutta una gamma di associazioni condividono in modo diverso le responsabilità e le iniziative. La mancanza di un discorso unico, le difficoltà di coerenza, hanno effetti tanto più negativi quanto più gli attori sono molteplici. La politica di attribuzione degli alloggi

sociali, che mette spesso in gioco gli stati, i comuni e gli organismi specializzati, ne costituisce un buon esempio.

In senso più ampio, l'immigrazione rinvia all'irrazionale, alla paura della differenza, alla paura dello straniero dalla pelle e dalla fede religiosa diverse. In alcuni paesi, se non in tutti, i responsabili politici possono cedere alla tentazione di sfruttare questi aspetti. E ciò non è senza danno per l'efficacia delle politiche di integrazione che devono fondarsi anche sull'evoluzione della mentalità.

103. Queste difficoltà non devono far dimenticare la posta in gioco rappresentata dalla riuscita delle politiche di integrazione nei singoli Stati membri della Comunità nel suo insieme.

La posta in gioco è infatti particolarmente considerevole nel contesto dell'attuazione del mercato unico a decorrere dal 1° gennaio 1993. Ciò potrebbe infatti stimolare una più ampia mobilità dei cittadini in Europa e favorire l'integrazione tra le attività e i cittadini degli Stati membri, accrescendo ulteriormente l'attenzione dei paesi terzi sulle politiche e le pratiche attuate nella Comunità.

Il problema fondamentale riguarda in primo luogo ciascuno Stato, ma evidentemente anche l'Europa nel suo

insieme, e consiste nel proclamare e nel difendere i propri valori democratici e di solidarietà. Si crea quindi una sfida: come fare prevalere malgrado tutti gli ostacoli i diritti dell'uomo quando l'immigrazione pone ciascuna delle nostre società di fronte alle pressioni e alle tensioni del mondo? Come continuare a mantenere sistemi di garanzie e di protezione sociale malgrado l'aumento del numero di poveri provenienti da tutte le zone del mondo?

104. La posta in gioco riguarda anche direttamente la costruzione dell'Europa ed è caratterizzata da un duplice aspetto politico ed economico. Fallire nelle politiche di integrazione sul piano nazionale significa di fatto favorire il risveglio o lo sviluppo di riflessi di "paura dello straniero", ai quali i paesi della Comunità non possono permettersi di esporsi oggi senza danneggiare i rapporti tra i loro popoli.

Una politica vista come discriminatoria nei riguardi degli immigrati dei paesi terzi potrebbe suscitare reazioni nel mondo, gettare ombre sull'immagine dell'Europa e favorire l'aumento delle tensioni, in particolare lungo il bacino del Mediterraneo.

Inoltre, eccessive differenze tra le possibilità e i processi di integrazione potrebbero generare pressioni su alcune frontiere e movimenti di immigrati all'interno della Comunità, soprattutto nel caso in cui la libera circolazione sia estesa anche ai lavoratori immigrati. Si tratta per il momento di un'ipotesi che però non si può escludere.

105. Teniamo a sottolineare a questo riguardo che una limitazione assai drastica della libera circolazione dei lavoratori immigrati provenienti dai paesi terzi può avere effetti discriminatori in conseguenza di una distanza eccessiva tra i diritti dei cittadini nazionali e quelli degli stranieri, in particolare dei residenti da lunga data.

Dobbiamo chiederci allora in che modo sarebbe possibile evitare i controlli basati sull'aspetto fisico di una persona, con tutte le conseguenze discriminatorie e la scarsa efficacia che ne deriverebbero. Come sarebbe possibile gestire le difficoltà incontrate dalle collettività europee che desiderano circolare liberamente? Potremmo citare a tale riguardo il caso di un'impresa che abbia vinto un appalto in un altro Stato membro o di una classe di allievi che intenda attuare uno scambio con un'altra scuola d'Europa, ecc.

106. In senso più ampio, l'obiettivo dell'integrazione presenta interrogativi per le politiche della Comunità, nella misura in cui esse riguardano in modo specifico i cittadini di altri Stati membri. I numerosi programmi di aiuto e di sperimentazione, se riservati unicamente ai cittadini degli Stati membri, potrebbero causare discriminazioni contraddittorie con la prospettiva dell'integrazione. Non ci è stato possibile effettuare un'analisi dettagliata della questione e quindi studiare l'impatto effettivo di questa situazione sull'integrazione, tuttavia non si può trascurarla.

Queste problematiche meritano un'attenzione tanto più grande quanto più i diritti di nazionalità sono assai diversi da uno stato all'altro della Comunità. Il gruppo di studio ha rilevato che questa diversità si spiega mediante le tradizioni storiche e culturali dei vari paesi e non ostacola oggi una ricerca di coerenza delle politiche di integrazione negli Stati membri. È ovvio che questa posizione sarebbe ridiscussa qualora l'effetto delle politiche variasse in modo assai importante a seconda del possesso della nazionalità di uno Stato membro o invece di un paese terzo.

107. Dato che i problemi di integrazione hanno effetti sulla costruzione dell'Europa, in quanto le politiche europee in molti settori non sono neutre dal punto di vista dell'integrazione, raccomandiamo di attuare una maggiore cooperazione in questo settore all'interno della Comunità. Ciò sembra tanto più degno di nota in quanto i paesi europei, al di là delle diversità dovute alla situazione storica e geografica, sembrano trovarsi oggi di fronte a difficoltà reali o potenziali paragonabili, dal punto di vista dell'integrazione dei lavoratori migranti e cioè:

- pressione continua all'ingresso;
- aumento delle differenze culturali tra paese d'origine e paese ospite;
- concentrazioni in alcuni quartieri ("ghettizzazione");
- disoccupazione, marginalizzazione di una parte della popolazione straniera;
- difficoltà di integrazione della seconda generazione;
- sensibilità delle opinioni pubbliche nazionali.

I tipi di azioni possibili o effettivamente attuate dagli Stati membri presentano poi più convergenze che divergenze da un punto di vista dinamico.

Il fatto che ciascuno Stato membro possa chiarire la propria situazione facendo riferimento a quella degli altri stati e possa quindi relativizzare e depurare da un'eccessiva passionalità l'analisi dei propri problemi, costituisce probabilmente un fattore di serenità e di efficacia. La cooperazione può aiutare ciascun paese a superare le proprie angosce nazionali in rapporto all'immigrazione, situandole in una cornice più ampia e permettendo a ciascuno di arricchirsi delle esperienze degli altri.

108. È proprio in questo contesto che siamo portati a fare le proposte seguenti, senza pregiudizio delle modalità istituzionali di cooperazione. Esse potrebbero essere articolate su cinque punti:

1. Migliorare l'informazione sull'immigrazione in Europa

109. Le informazioni sull'immigrazione in Europa mancano di organicità. A parte qualche esperto, poche persone conoscono in ciascun paese la situazione e le iniziative prese dagli altri. Per ridimensionare in termini meno passionali questa discussione, e anche per allmentarla, sarebbe assai importante che i dati relativi alla situazione dell'immigrazione nei vari Stati della Comu-

nità, le politiche attuate e i loro effetti siano raccolti e soprattutto diffusi, dato che l'opinione pubblica svolge un ruolo considerevole in rapporto alla problematica dell'integrazione.

Questo sforzo di raccolta e di diffusione dovrebbe anche riguardare la storia dell'immigrazione e dell'integrazione. Per taluni paesi infatti non si tratta di problemi nuovi, bensì gli avvenimenti del passato che riguardano in particolare le immigrazioni intra-europee sono largamente scomparsi dalla memoria collettiva. I paralleli storici non sono mai esatti, tuttavia val la pena di ricordare per esempio, che l'immigrazione attuale e futura dai paesi dell'Europa orientale a quelli dell'Europa occidentale non è fatto nuovo. L'arrivo di immigrati dai paesi dell'Est è avvenuto troppo di recente per consentirci di trattarne specificamente l'integrazione in questo documento, tuttavia richiamiamo l'attenzione del lettore sul gran numero di cittadini degli Stati membri che sono figli di immigrati dei paesi dell'Europa dell'Est insediatisi nell'Europa Occidentale nel dopoguerra. Infine, e in via prioritaria, ci è sembrato essenziale che questa relazione ponga l'accento sull'apporto dei lavoratori migranti alle economie e ai paesi europei, fatto questo spesso sottovalutato.

2. *Elaborare una base di principi fondamentali sull'integrazione dei lavoratori migranti*

110. Una iniziativa in questo senso, in qualche misura analoga a quella della carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, si giustifica con la necessità di proseguire e sviluppare le politiche di integrazione nei vari Stati membri. Questa iniziativa sembra possibile tenuto conto delle convergenze esistenti nelle problematiche e nelle azioni degli Stati membri. Essa faciliterebbe la necessaria ricerca della coerenza, permettendo contemporaneamente l'espressione delle diversità delle iniziative locali, nel rispetto di questi principi fondamentali.

111. Questi principi dovrebbero da un lato esplicitare i diritti fondamentali, collegati ai diritti della persona, che rappresenterebbero determinate esigenze sia per il contenuto delle politiche che per gli immigrati stessi. Essi riguarderebbero in modo particolare la libertà di espressione, la libertà di movimento, la non discriminazione razziale e religiosa, l'uguaglianza dei diritti tra l'uomo e la donna, i diritti del bambino, il rispetto del diritto alla difesa, ecc. e tradurrebbero anche le libertà per le quali l'Europa si è battuta e che fanno parte del suo patrimonio. Essi dovrebbero anche presentare i diversi elementi delle politiche di integrazione mettendo in luce direttrici comuni per quanto riguarda, p. es. la formazione nelle sue varie componenti, l'alloggio, la cultura, ecc. e potrebbero, in particolare, porre l'accento sulla posta in gioco specifica rappresentata dalla seconda generazione di immigrati.

Ciò potrebbe consentire anche uno sforzo per esplicitare i settori che richiedono provvedimenti specifici a favore

dei lavoratori migranti (p. es. l'apprendimento della lingua nazionale) e quelli che richiedono un'azione più generale a favore delle popolazioni più fragili. Un'iniziativa siffatta costituirebbe senza dubbio una buona occasione per ciascuno di comprendere meglio le logiche di azione nazionale degli altri paesi, di porre in luce le convergenze, di esplicitare le divergenze e forse anche di immaginare dei punti di avvicinamento.

3. *Favorire gli scambi e le consultazioni sugli aspetti sociali dell'integrazione*

112. I problemi dell'immigrazione in Europa non possono essere affrontati unicamente intervenendo sui flussi migratori. Ciascuno stato membro condivide l'obiettivo dell'integrazione e richiama politiche multiple e diversificate, in particolare nei settori dell'alloggio, dell'istruzione, della formazione, della cultura. L'attuazione di scambi regolari di informazioni tra gli Stati membri sulle politiche in questi settori e sui loro effetti sono a nostro parere elementi suscettibili di facilitare l'attuazione dell'obiettivo dell'integrazione in ciascun paese e in grado di evitare gli effetti perversi che potrebbero essere causati da eccessive disparità.

4. *Costruire una lucidità comune sui flussi di lavoratori migranti*

113. I flussi di migranti in provenienza dai paesi terzi o tra i vari Stati membri della Comunità hanno effetti sull'integrazione. Un aumento eccessivo di stranieri in una determinata zona geografica può causare questioni insolubili di alloggio, di rapporti, di condizioni di vita, ecc. e quindi di integrazione. Al contrario, un flusso nullo è un'idea avulsa dalla realtà. Inoltre i provvedimenti di polizia che ciò implica possono generare la paura all'interno dello stato e varie tensioni con i paesi terzi e possono inoltre costituire ostacoli all'integrazione.

114. Non esiste un livello ideale, né di equilibrio ottimale tra queste due considerazioni. Esiste comunque una certa intraprendenza tra gli Stati della Comunità. Una riflessione comune degli Stati membri può facilitare la lucidità, soprattutto se è accompagnata da un processo di valutazione degli effetti dei flussi migratori, che permetta di superare sia i discorsi semplicistici che le angosce delle opinioni pubbliche.

5. *Tenere nel debito conto il problema dell'integrazione nelle politiche comuni, in particolare quelle in rapporto ai paesi terzi*

115. La Comunità ha rapporti intensi con i paesi di emigrazione, in particolare con i paesi dell'Africa e del bacino del Mediterraneo e con i paesi dell'Est. L'attuazione delle politiche presupposte da questi rapporti non tiene conto sufficientemente delle questioni odierne dell'immigrazione e dell'integrazione. Pur senza avere avuto la possibilità di analizzare questi temi in profondità, ci

è sembrato che si dovrebbe riflettere profondamente nella Comunità per esaminare in quali misure queste politiche possano contribuire all'integrazione, sia direttamente – favorendo le relazioni bilaterali tra le regioni della Comunità e i paesi terzi – sia indirettamente, tenendo conto dell'apporto potenziale e dell'effetto di questo sviluppo sui flussi migratori.

116. In questo ambito, riteniamo di dover ricordare che i rapporti tra i paesi ricchi del "Nord" e i popoli in continuo aumento dei paesi del "Sud" creano un problema fondamentale per la stabilità futura del nostro mondo. Le soluzioni proposte esulano di gran lunga dai limiti del nostro studio. Ci soffermiamo quindi su due punti – di certo evidenti ma non meno importanti – che rientrano direttamente nell'ambito dell'integrazione degli immigrati e dei futuri movimenti di immigrazione.

117. È innanzitutto inconcepibile che l'emigrazione dai paesi del "Sud" verso la Comunità possa essere ad una scala tale da assorbire la crescita della loro popolazione. Ciò non potrebbe nemmeno essere accettato dai cittadini degli Stati membri, né sul piano politico, né su quello economico. Una emigrazione massiccia può del resto avere effetti disastrosi sul paese d'origine. Dovranno quindi essere prese in considerazione altre misure.

D'altra parte, la crescita della popolazione nei paesi del "Sud" eserciterà inevitabilmente una pressione maggiore sul controllo dell'immigrazione negli Stati membri. Nuovi lavoratori migranti saranno di certo accolti nel rispetto delle norme di legge per ragioni economiche, oppure, più in generale, per ragioni politiche. Altri si troveranno in situazione irregolare.

118. Dato che la Comunità gode di condizioni di prosperità e dato che ha una lunga tradizione democratica, non cesserà l'arrivo degli immigrati e con esso rimarrà la necessità della loro integrazione sociale. Dato che la Comunità è prospera e democratica, essa dispone di risorse e può porre in atto una solidarietà e una volontà che permettono di rispondere a questa esigenza. Questa volontà deve appoggiarsi sia sulla fedeltà a principi accettati in comune, sia sulla molteplicità delle iniziative e degli atteggiamenti individuali e collettivi. Abbiamo percepito segni che testimoniano della possibilità di agire e di riuscire nel campo dell'integrazione, ma anche l'ampiezza delle difficoltà che si frappongono alla risoluzione di questioni che ci pongono di fronte ai problemi delle nostre società. Auspichiamo che questa relazione aiuti gli Stati membri e le Istituzioni comunitarie a proseguire e ad intensificare i loro sforzi per favorire l'integrazione sociale degli immigrati.

NOTE

(1) SEC (89) def. del 22 giugno 1989

(2) Popolazione e manodopera: situazione al 1990 e incremento atteso nel decennio 1990-2000 (in milioni di unità)

	CE			Riva sud Mediterraneo (a)		
	Valore al 1990	Incremento	milioni %	Valore al 1990	Incremento	milioni %
Popolazione						
– Totale	340,5	+ 2,4	+ 0,7	245,0	+ 49,6	+ 20,2
– delle grandi città (b)	40,6	+ 1,8	+ 4,3	30,4	+ 11,7	+ 38,5
Forze di lavoro						
– totali	153,3	+ 1,5	+ 1,0	82,4	+ 22,4	+ 27,2
– non agricole	144,1	+ 4,6	+ 3,2	51,1	+ 21,7	+ 42,4

(a) – Jugoslavia, Albania, Malta, Turchia, Cipro, Siria, Libano, Israele, Egitto, Sudan, Libia, Tunisia, Algeria, Marocco.

(b) – Sono state considerate le capitali, tranne per la Germania (Berlino est - Berlino ovest) e per il Marocco (Casablanca).

Fonti: – Popolazione totale: previsioni ONU, 1989 (variante bassa)
– popolazione delle grandi città: previsioni ONU, 1989
– forze di lavoro: previsioni ONU + UIL, 1988.

(3) Cfr. Direttiva 77/486/CEE (G.U. L 199/32 del 6.8.1977) in cui si afferma che questa problematica va vista come uno dei temi prioritari del programma d'azione del 9.2.1976 G.U. C 38 del 19.2.1976) e infine un fatto non meno importante, e cioè che alcuni Stati membri hanno investito somme considerabili in iniziative nazionali volte ad aiutare le scuole e gli insegnanti a far fronte alle esigenze più pressanti dei giovani provenienti dall'ambiente dell'immigrazione.

(4) Questo punto di vista è anche riflesso nella dichiarazione allegata al processo verbale della riunione del Consiglio del 25.7.1977, quando il Consiglio approvò la Direttiva 47/486/CEE sull'istruzione dei figli dei lavoratori migranti. In questa dichiarazione, il Consiglio ha riaffermato la sua volontà politica di far sì che i provvedimenti che dovranno essere presi da tutti gli Stati membri nell'applicazione di tale direttiva soddisfino anche le esigenze dei figli dei cittadini degli altri Stati membri, nonché dei giovani provenienti da ambienti dei paesi terzi e degli altri giovani che non rientrano nell'ambito di tale direttiva.

**Più che preoccuparsi
di come arginare
l'esodo di popoli,
che anche oggi assume
proporzioni bibliche,
la società internazionale
deve incidere sulle cause
che sono all'origine
e deve porre alla base
della politica la coscienza
dell'interdipendenza**

Giovanni Paolo II