N. 9 - SETTEMBRE 1993

sped. abb. post. Gr. 3° 70%

dossier europa emigrazione

RIVISTA MENSILE DI INFORMAZIONE E DI DIBATTITO SUI PROBLEMI DELLE MIGRAZIONI

DEE
XVIII - 9 - SETTEMBRE 1993

sommario

Intercultura: il futuro da insegnare, *G. Tassello* 3

DEE Flash, *G. Maffioletti* 4

Italia: stranieri a scuola 9

Diritti ed integrazione dei migranti in Europa, *B. Nascimbene* 17

Il sogno dell'uomo, *Martin Luther King* 24

Hanno collaborato a questo numero:

L. Camerini, G. Maffioletti,
B. Nascimbene, G. Tassello, E. Todisco

Chiuso in redazione il 10 settembre 1993

Foto di copertina: *Brasile, Rio Grande. Una classe mista elementare in una colonia italiana (1905). Archivio CSER.*

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.
Comitato di redazione: S. Guglielmi, G. Maffioletti, A. Negrini, A. Paganoni, A. Perotti, L. Prencipe, G. Rosoli, B. Rossi, L. Taravella, G. Tassello, E. Todisco.
Direzione - Redazione - Amministrazione:
Via Dandolo 58, 00153 Roma - Tel. (06) 58.09.764 - Fax 58.14.651.
Direttore responsabile: G. Tassello - Direttore esecutivo: G. Maffioletti.

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 © (copywright), possono essere riprodotti purché accompagnati dal nome dell'autore e dalla menzione «Dossier Europa Emigrazione». Un giustificativo deve essere inviato alla direzione.

Abbonamenti 1993: Italia L. 36.000, estero L. 41.000, 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 settembre 1993

DEE
9
SETTEMBRE 1993

INTERCULTURA: IL FUTURO DA INSEGNARE

Può sembrare imprudente voler insistere a discutere su problematiche derivanti dalla presenza di immigrati stranieri in Italia. Gli episodi incresciosi ed avvilenti, che ormai abitualmente deturpano l'estate, invece di divenire momento di riflessione sembrano ridursi ad un diversivo per giornalisti annoiati a caccia di notizie scandalistiche. Per l'opinione pubblica e per molte istituzioni l'immigrazione continua ad essere reputata un fenomeno marginale.

Sul fronte degli studi o dei convegni qualcuno, invece, tenta di andare controcorrente. Una recente inchiesta in Friuli dà risalto agli aspetti positivi della presenza degli stranieri in Italia. Si sono tenuti alcuni corsi di interculturalità rivolti agli operatori. La Fondazione ecclesiale "Migrantes" ha curato un numero speciale di "Servizio Migranti" sul tema: "Per una scuola interculturale". Il Censis intanto mette in guardia sull'invecchiamento della popolazione italiana da cui deriva l'inderogabilità di una presenza straniera stabile sul nostro mercato del lavoro.

Ma il feeling predominate è che si preferisce conservare lo straniero nella penombra per buttarlo in pasto all'opinione pubblica solo quando occorrono notizie sensazionali. Si evitano gli sforzi per insegnare alla popolazione italiana come gestire il passaggio da una società monoculturale ad una società pluriculturale.

L'inchiesta CSER sugli alunni stranieri nelle scuole italiane ha il merito di puntualizzare il numero di presenze straniere, facendo notare come si è ancora agli inizi di un cammino interculturale e quindi vi è tutto il tempo per pianificare adeguatamente un investimento in interculturalità, il contesto in cui si gioca il futuro della società.

La presenza straniera in Italia obbliga a questa scelta precisa, a meno che non si intenda continuare a gestire le emergenze, declassando sempre di più il volontariato impegnato nel settore ad una comoda ruota di scorta per istituzioni che non vogliono assumersi le loro responsabilità.

Forse per tanti adulti italiani può essere troppo tardi cambiare mentalità. Ma per i giovani e i bambini la presenza di compagni di classe di altre nazioni costituisce una occasione unica per trasformare la società in terra di accoglienza. L'immigrazione offre alla scuola una grossa occasione di riscatto ed il processo educativo diventa allora anche un viaggio attorno al pregiudizio; farà incontrare sulla strada "discriminazioni, intolleranza, violenza, razzismo e il percorso da fare è ancora lungo e tortuoso; ma chi si batte per una società fraterna e libera cammina insieme a milioni di uomini e di donne", recita un bel saggio di Franco Giustinelli su "Razzismo, scuola e società" pubblicato nel 1991. In un contesto come quello italiano in cui migrazioni, leghe, sconvolgimenti politici, il vivere gomito a gomito con cittadini di altri paesi sono diventati dati comuni di ogni giorno, dalla scuola si devono attendere segnali precisi.

Graziano Tassello

Nel Mondo

• **ONU: puntare sulla crescita dei paesi poveri**. Rallentare la crescita demografica dei Paesi in via di sviluppo, stimolare la crescita economica delle aree povere del mondo, creare posti di lavoro in patria e tutelare i nuclei familiari: sono questi gli "unici sistemi efficaci" per ridurre nel lungo termine la pressione migratoria verso i paesi industrializzati. Quest'analisi è contenuta nel rapporto annuale del Fondo delle Nazioni Unite per la Popolazione (UNFPA) su "Immigrazione e sviluppo negli anni novanta". Il rapporto su "Lo stato della popolazione mondiale 1993", presentato in un convegno organizzato agli inizi di luglio dall'Associazione Italiana Popolazione e Sviluppo in collaborazione con l'ONU, analizza i flussi migratori interni e internazionali e afferma che "la caratteristica dominante della demografia globale è ancora la crescita", che contribuisce fortemente a determinare la pressione migratoria. "Le migrazioni – si legge nel rapporto – rappresentano una delle scelte che plasmano le vite e i destini delle nazioni, ma sono anche un sintomo dell'iniquità e del sottosviluppo. Gli emigranti sono per definizione i membri più vulnerabili delle comunità di accoglienza. Le loro condizioni di vita e di lavoro devono essere tutelate. I governi dei Paesi di accoglienza hanno responsabilità di promuovere l'adattamento con le comunità locali". In linea generale il rapporto dell'ONU stabilisce il principio che "l'obiettivo della comunità internazionale deve essere quello di tutelare il diritto di spostarsi, assicurando che il movimento sia volontario e che stimoli, invece di rallentare, lo sviluppo personale e nazionale". Nell'analisi comparata dell'immigrazione interna e di quella internazionale, si rileva che quest'ultima è di portata inferiore rispetto alla prima, "ma ha un impatto molto forte". Particolarmente sostenuto è il fenomeno dell'urbanizzazione ai danni del settore rurale "che sta perdendo di importanza e sta diminuendo il suo contributo alle economie nazionali". Nella lettura dei fenomeni della mobilità umana il rapporto evidenzia che "le grandi città sono sottoposte a tensioni sempre maggiori e i residenti trovano sempre più difficoltà nel migliorare o addirittura nel mantenere le condizioni di vita". L'UNFPA ammette che "la trasformazione urbana è irreversibile", ma aggiunge che "il settore rurale deve essere potenziato al fine di equilibrare l'economia in via di sviluppo". Nel rapporto si lancia anche un grido d'allarme per le condizioni di vita degli immigrati, sottolineando che "l'impatto delle migrazioni internazionali è di gran lunga maggiore di quanto indichino le cifre disponibili". In linea generale "l'integrazione economica degli emigranti non è accompagnata dalla loro integrazione sociale con la società di accoglienza". In particolare si raccomanda che venga "garantito un migliore status alle donne immigrate". "È indispensabile – sottolinea il rapporto – la tutela legale e i servizi essenziali, fra cui quelli di assistenza alla maternità". Nel documento vengono citati dati dell'ONU sugli assetti complessivi della popolazione mondiale e sulle sue prospettive di sviluppo. L'elemento saliente è una crescita delle popolazioni dei Paesi in via di sviluppo superiore rispetto ai Paesi industriali. Nel 1950 gli abitanti dei Paesi in via di sviluppo erano un miliardo 684 milioni (66,9% dell'intera umanità); 832 milioni (33,1%) vivevano nei Paesi industriali. Nel 2000 saranno rispettivamente 4 miliardi 997 milioni (79,8%) e un miliardo 264 milioni (20,2%). Nel 2025 questa forbice subirà un ulteriore incremento: 84,1% degli abitanti nei Paesi in via di sviluppo e 15,9% in quelli industriali. Si è parlato di "allarme" per le stime sull'aumento della popolazione mondiale, ma si è anche accusato i Paesi "ricchi" di "incapacità di proiettarsi in politiche di sostegno allo sviluppo".

Foto UNHCR/23040/06.1993/A. Hollmann

• **Europa immigrazione: giro di vite sull'asilo**. La nuova normativa tedesca che restringe la possibilità di ottenere asilo in Germania è in linea con l'atteggiamento già in atto in molti Paesi europei, recentemente confermato dalla riunione di Copenhagen dei Ministri dell'Interno dei Dodici. Lo scopo è di arginare il flusso di nuovi immigrati. Quelli regolarizzati erano nel '92, in Europa, circa 10 milioni, oltre a tutti i clandestini sui quali mancano dati attendibili. Alla crescente immigrazione di profughi e asilanti nella Comunità, proveniente storicamente soprattutto dal sud del Bacino Mediterraneo e, più recentemente, dai Paesi dell'Europa dell'est, i governi dei Paesi europei hanno cercato di rispondere frenando il fenomeno: il criterio base della "cernita" che si vorrebbe fare tra profughi ammessi e respinti è quello di tenere in considerazione, tra gli extracomunitari, solo quelli che dimostrino di essere perseguitati politici, escludendo coloro che chiedono asilo per povertà. All'interno di questa seconda categoria sono ormai considerati i profughi dell'Europa dell'est, non essendo più ritenute terre di persecuzione i Paesi ex comunisti. Il progetto di legge sostenuto dal Ministro dell'Interno francese Charles Pasqua, che ostacolerebbe duramente il diritto di asilo, è stato approvato dal governo, ma deve ancora passare all'esame del Parlamento. In Francia, peraltro, la possibilità di ottenere asilo politico è già adesso molto limitata: nel 1992 le domande sono state 29 mila, contro le 438 mila per lo stesso periodo in Germania. In Gran Bretagna risale al 1971 la legge, poi emendata, che abolisce il diritto di residenza per i membri del Commonwealth. Nel 1990, erano 3 milioni i membri di minoranze etniche, il 5,5% della popolazione, mentre il flusso di immigrazione è ora del 17 per mille l'anno. Per i residenti di molti dei Paesi del Terzo Mondo è richiesto il visto d'ingresso: nel '93 sono stati espulsi 4.500 illegali mentre nel 1991, su 45 mila domande di asilo politico, ne sono state accettate 4 mila. Restrizioni anche in Belgio, dove nel '92 vivevano 600 mila immigrati comunitari, e 350 mila extracomunitari: una legge del '74, aggiornata un anno fa, vieta l'ingresso di tutti gli extracomunitari che non siano perseguitati politici, che non debbano riunirsi alla famiglia o non siano operai specializzati richiesti da aziende nazionali. In Svizzera, terra di immigrazione dove il 18% della popolazione è costituito da stranieri, il controllo è diventato rigidissimo anche per l'asilo politico. In Austria, dal '92 si è fatta più stretta la distinzione tra "asylanten", aventi diritto d'asilo, e "immigrati economici": ma per tutti occorrono prove. Le domande, 27 mila nel '91, sono state 7 mila negli ultimi dieci mesi, accolte il 17%. In Danimarca, dal '73 i profughi per povertà sono respinti, mentre è in vigore da alcuni giorni una nuova legge che impone il visto d'ingresso per i rifugiati politici: nel '93 di questi ultimi ne sono arrivati 8 mila, seimila dei quali dalla ex Jugoslavia. Il governo danese, come quello svedese (in Svezia i bosniaci arrivavano ormai al ritmo di mille a settimana), vuole continuare ad accogliere i profughi bosniaci finché durerà l'emergenza, ma pretende che questi abbiano un attestato dell'ONU che confermi la loro provenienza da zone belliche. Intanto, Svezia e Danimarca stanno allestendo ai confini della Bosnia Erzegovina uffici consolari per il rilascio dei visti. Le domande di asilo sono numerose anche in Olanda (20 mila nel '92) e la lunga attesa della risposta consente ai richiedenti di mettere radici nel Paese. Per questa ragione il governo, che concede il permesso di soggiorno a poche categorie di lavoratori specializzati, ha presentato un progetto di legge per accelerare i tempi di esame delle richieste.

• **Europa: incoraggiare la mobilità degli studenti**. La Commissione europea ha presentato recentemente un *memorandum* che esamina la struttura dell'istruzione superiore nella CEE nella prospettiva minima del prossimo ventennio. Il documento individua due tendenze parallele: la costante crescita della domanda di personale altamente qualificato e la contrazione, in conseguenza del negativo trend demografico, del numero di giovani. La prima reazione a tale previsione deve essere quella di incoraggiare il proseguo degli studi dopo la scuola dell'obbligo e di offrire le possibilità di accedere ai corsi di studio. Altrettanto importante è il potenziamento delle opportunità di studio e formazione per gli adulti onde migliorare la loro qualifica e rispondere al meglio alle mutate necessità del mondo del lavoro. Si giudica necessario incoraggiare la mobilità degli studenti: la percentuale di coloro che studiano all'estero è arrivata al 5%, grazie anche a programmi quali Erasmus, Comett e Delta. Si avverte tuttavia la necessità di appoggiare l'ampliamento dei programmi in corso, impegnandosi ad incrementare la dotazione finanziaria fino a riuscire ad ottenere che almeno il 10% degli studenti trascorra parte del tempo di formazione in un'istituto di istruzione di un Paese CEE diverso dal proprio.

• **Germania: fa acqua la nuova legge**. In Germania vivono al momento circa 600.000 stranieri la cui richiesta di asilo politico è stata respinta e dovrebbero venire espulsi. Altri 600.000 sono ancora in attesa di sapere se la loro domanda verrà accolta. Ma non è così semplice riuscire a rimandare al Paese di origine gli asylanten: l'anno scorso ne sono stati allontanati 11.152, con notevoli spese, anche per i viaggi dei funzionari addetti all'espulsione. Nel frattempo, asiatici e africani continuano ad arrivare via Francoforte. Vengono soprattutto dall'Africa, sbarcano all'aeroporto, presentano appello urgente alla Corte Costituzionale in nome dei diritti umani e riescono a restare in Germania finché la loro domanda di asilo non sarà esaminata. Lo stratagemma si basa proprio sulla nuova formulazione del diritto d'asilo. Chi arriva in aereo può essere accolto se proviene direttamente da un Paese che perseguita gli oppositori. Finora la Corte ha giudicato i singoli casi, negando validità alla "lista di Paesi democratici". Ed ha ristretto, se non annullato, la facoltà della polizia di frontiera di decidere in base alla nazionalità dell'esule se accoglierlo o no. Il governo sdrammatizza: il numero dei rifugiati è comunque diminuito. Ma gli schieramenti più duri della coalizione governativa chiedono norme più restrittive.

• **Germania: Maastricht addio?** La Corte costituzionale tedesca, il supremo organo giudiziario della Bundesrepublik, ha all'esame il ricorso presentato da diverse forze politiche che sostengono che l'accordo violerebbe la libertà dei cittadini, lederebbe la sovranità del popolo e quindi sarebbe in flagrante contraddizione con la Costituzione federale. Il partito dei dubbi, in Germania, è una forza trasversale, eterogenea e articolata. Molti indizi lasciano prevedere che la battaglia sull'Europa, o meglio tra i diversi modelli e concezioni sull'Europa del futuro, assumerà un ruolo centrale nella dialettica politica nazionale e regionale. I sondaggi dicono che se ci fosse un referendum sull'Europa, come fecero i francesi e i danesi, il 53% degli elettori voterebbe sì, il 29% no, il 18% resterebbe indeciso fino all'ultimo. Ma alla domanda se accettare l'unione monetaria, i no vincono per 59% a 31%. La temuta prospettiva di abbandonare il marco angoscia i tedeschi e il governo europeo appare un'entità troppo lontana dai popoli. Si prevede che le elezioni generali dell'autunno del 1994 saranno anche un responso pro o contro Maastricht, oltre che un esame per promuovere o bocciare Helmut Kohl, "cancelliere dell'unità".

• **Danimarca: pro Maastricht con riserve**. Un anno dopo il clamoroso "no" che nel giugno del 1992 aveva bloccato il processo di unificazione europea, la Danimarca si è ricreduta votando a favore di Maastricht. Con una maggioranza del 56,8% i danesi hanno ratificato il Trattato sull'Unione politica e monetaria. Ora, ha detto il Presidente della Commissione europea, Jacques Delors, possiamo continuare a costruire l'Europa nella diversità della cultura e delle tradizioni. Ma l'adesione danese è comunque viziata da una serie di eccezioni già concordate: la Danimarca non parteciperà all'Unione monetaria, non contribuirà alla difesa comune, non sarà vincolata dagli obblighi di una politica estera unitaria, né dalle regole che governano la cittadinanza europea.

• **Gran Bretagna: faticosa e condizionata adesione a Maastricht**. Anche se il premier britannico John Major è riuscito a far approvare il Trattato di Maastricht, nell'imminenza del voto alla Camera dei Comuni sulla "Carta sociale" annessa al Trattato il clima politico si è riscaldato. Nei giorni scorsi, Lord Rees-Mogg, euroscettico ed ex direttore del *Times*, aveva chiesto che la magistratura giudicasse la legalità di un trattato che tende a porre limiti alla libertà di decisione del popolo britannico. Contrasti anche sulla politica sociale: il governo di Major accetta il testo del Trattato, ma non il protocollo riguardante le questioni sociali che, secondo il premier, farebbe aumentare i costi di produzione, diminuendo la competitività e di conseguenza incrementando la disoccupazione nel Paese. L'opposizione laburista, che con altri gruppi politici chiede invece l'approvazione della Carta sociale, ha trovato il modo di rimettere in discussione la politica del governo, a mezzo di mozioni procedurali superate soltanto con il voto parlamentare. Il governo tory si è trovato pertanto sotto il fuoco incrociato dei laburisti e degli euroscettici, per l'occasione entrambi intenzionati a mettere in crisi il governo pur con motivazioni opposte. Ma alla fine il premier britannico, che ha sostenuto che per combattere e impedire le tendenze federaliste in Europa è meglio agire dall'interno ed ha assicurato che la Gran Bretagna si terrà fuori del sistema monetario europeo "ancora per un considerevole periodo di tempo", è riuscito vincitore nel braccio di ferro con le opposizioni. Per ottenere questo risultato, definito "storico" dal Ministro degli Esteri Douglas Hurd, il premier ha dovuto giocare tutto: è ricorso al voto di fiducia, annunciando che se la mozione governativa sulla ratifica del Trattato fosse stata battutta o se l'emendamento laburista a favore della Carta Sociale fosse stato approvato, si sarebbe chiesto lo scioglimento della Camera dei Comuni e le elezioni politiche anticipate a settembre. Con la votazione 23 luglio il Parlamento britannico ha votato la ratifica del Trattato di Maastricht alle condizioni poste dal governo. Ora, per chiudere il capitolo Maastricht, Major ha bisogno solo di sconfiggere l'azione di incostituzionalità presentata dall'ex direttore del Times, lord Rees-Mogg.

• **Europa: la lunga attesa**. Ancora due scogli giuridici perché Maastricht possa entrare in vigore. L'esito del voto al Parlamento britannico spiana la via al Trattato sull'Unione politica ed economico-monetaria europea che, nei progetti, avrebbe dovuto avvenire lo scorso primo gennaio. Perché le ratifiche possano considerarsi concluse restano ancora da superare due scogli giuridici, entrambi riferiti al pericolo di limitazione della sovranità nazionale: la pronuncia, in Germania, della Corte Costituzionale e dell'Alta Corte in Gran Bretagna. Dieci dei dodici Paesi firmatari hanno ratificato il Trattato nel 1992, come previsto, quasi senza controversie e difficoltà sostanziali. Gran Bretagna e Danimarca (quest'ultima passando attraverso due referendum) sono giunte alla ratifica quest'anno. Tre paesi (Irlanda, Francia e Danimarca) hanno fatto ricorso a una consultazione popolare, passata in Irlanda nel giugno del 1992, a larga maggioranza, e in Francia, in settembre, di stretta misura. In Daminarca il primo referendum del giugno 1992 aveva avuto esito negativo e il secondo, nel maggio scorso, è stato vinto dai sì dopo che il governo di Copenhagen aveva chiesto ed ottenuto dai partner europei una serie di esenzioni. Gli altri nove paesi hanno proceduto alla ratifica per via parlamentare: nell'ordine, Lussemburgo, Grecia, Italia, Belgio, Spagna, Germania, Portogallo, Olanda ed ora Gran Bretagna. Per entrare in vigore il Trattato, approvato nel dicembre del 1991 e firmato il 7 febbraio del 1992, deve essere definitivamente ratificato da tutti i Dodici. Mancano a completare l'iter i pareri costituzionali tedeschi e inglesi: in entrambi i casi i magistrati dovranno pronunciarsi sulla compatibilità del Trattato con le norme fondamentali di ciascun Paese. I verdetti sono attesi tra settembre e ottobre.

• **Svizzera: aumentano le richieste d'asilo**. In crescita il numero delle richieste di asilo in Svizzera, con i cittadini dell'ex Jugoslavia in testa. Dall'inizio dell'anno, informa l'Ufficio Federale per i profughi, sono state presentate 11.800 nuove richieste, con un incremento di circa il 20% rispetto al periodo corrispondente dello scorso anno. Quasi la metà delle domande sono state inoltrate da cittadini dell'ex Jugoslavia e della Bosnia-Erzegovina in particolare. Seguono i somali (13,6% di tutte le domande presentate fino alla fine di giugno) e gli albanesi (7%). L'aumento delle richieste di questi ultimi, si fa osservare, è in parte imputabile alla maggiore severità delle leggi di immigrazione in Italia, Paese che in precedenza era preferito dagli albanesi.

• **Svizzera: in calo i frontalieri**. Il numero di frontalieri che lavorano in Svizzera è in calo, a causa della congiuntura economica. E tra quelli che sono confrontati con i maggiori problemi vi sono gli italiani. A fine aprile il numero dei frontalieri era di 161.357, con un calo di 11.342 unità (-6,57%) rispetto al corrispondente periodo dello scorso anno.

• **Lussemburgo: mercato del lavoro, disoccupazione e lavoratori stranieri**. Paese forte e fragile insieme, il Granducato, stato piccolo ma indipendente, attira investimenti e clienti con la concessione di vantaggi fiscali e promozionali e dipende, al suo interno, dagli stranieri residenti o dai frontalieri. Le sue principali ricchezze risiedono paradossalmente fuori dal suo territorio: nelle relazioni con gli stati vicini, Belgio, Francia, Germania, nelle migliaia di consumatori d'oltre frontiera che trovano convenienti gli acquisti nel Granducato. Ma proprio per questa sua natura, il Lussemburgo risente facilmente del clima esterno e della crisi che attualmente grava sul fronte internazionale. Mentre nel periodo 1984-1991 si erano creati 42.000 nuovi posti di lavoro, a partire dalla fine del 1991 questa tendenza ha subito una grossa frenata. I settori più colpiti sono quelli dell'acciaio, dell'edilizia, del commercio. I frontalieri, a fine ottobre '92, rappresentavano il 24,3% del lavoro salariato (44.919 persone, di cui 13.769 donne), numerosi nel settore industriale (33%), nell'edilizia privata (30,8%) e nel commercio (25,2%). Frontalieri e stranieri residenti rappresentano quasi il 51% della popolazione attiva salariata. Come salvare l'avvenire di questi lavoratori? Le vie da seguire le ha indicate il "Conseil économique et sociale": operare investimenti produttivi, sviluppare la formazione professionale, adottare misure per riassorbire i disoccupati (oltre 30.000). Perché la disoccupazione, sia che colpisca i lussemburghesi o gli stranieri, è sempre un pericoloso fattore di esclusione ed uno spreco di energie e risorse, necessarie per il futuro del Paese.

• **Spagna: cosa pensano gli spagnoli degli immigrati**. Il 75% degli spagnoli ritiene che gli immigrati vivano in condizioni peggiori degli autoctoni e individuano in questa categoria soprattutto i marocchini, mentre in condizioni meno svantaggiate si troverebbero i latinoamericani. È quanto rileva un'indagine del Centro di ricerca sociale (CIS), secondo la quale quasi il 58% degli spagnoli non ritiene conveniente l'immigrazione: di questi l'84% basa la propria impressione su ragioni di tipo economico, connesse soprattutto alla crisi attuale, mentre un 15% le associa a fattori di delinquenza e di droga. Joaquim Arango, presidente del CIS, ha precisato che dei 2.500 intervistati circa il 29% pensa che i diritti degli immigrati devono essere ampliati, mentre quasi la medesima percentuale è del parere che devono restare come sono. Sempre secondo l'inchiesta, uno spagnolo su tre ritiene che la legislazione e la politica attuali siano tolleranti con gli immigrati, mentre il 13% le qualifica dure. Rispetto alla consistenza numerica degli immigrati, per il 37% ci sono troppi stranieri in Spagna, il 40% pensa che siano abbastanza ma non troppi e il 6% ritiene che siano pochi. Gli spagnoli identificano gli immigrati soprattutto con i marocchini, meno con i portoghesi, i latinoamericani e i polacchi. Arango ha infine sottolineato che gli spagnoli di fronte all'immigrazione hanno un atteggiamento di compromesso, realista e moderato, e propendono a riconoscere i diritti degli immigrati sebbene ritengano che questo fenomeno debba essere controllato.

• **Filippine: violenze a abusi ai danni di marittimi filippini su navi di Taiwan**. Le condizioni di oltre 6.000 marittimi filippini imbarcati su navi di Taiwan sono disumane. È la denuncia di un comitato composto da sacerdoti, avvocati e volontari. Riportiamo alcuni passi del testo: "Diverse migliaia di nostri fratelli filippini che lavorano nella pesca sono partiti al di là dei mari in cerca di migliori condizioni di vita. Accecati da da promesse allettanti, essi accettano di pagare enormi somme di denaro nella speranza di alti guadagni. Traumatizzati, essi lamentano penose condizioni di vita e di lavoro che insultano la dignità umana: 22 ore di lavoro al giorno contro 2 o 3 ore di riposo, impiego della forza per obbligarli a lavorare anche se malati, cibo e acqua molto scarsi, misure minime di sicurezza, costrizioni corporali, avances sessuali, assenza di materiale di primo soccorso a bordo, bassi salari, nessuna remissione del salario alla famiglia, discriminazione nella ripartizione dei viveri, mancato pagamento dei salari e allungamento della durata dei contratti. La maggior parte di questi lavoratori all'estero lasciano illegalmente, con l'appoggio di agenzie senza scupoli specializzate nel reclutamento di pescatori per posti di lavoro già occupati o del tutto senza garanzia. Una volta raggiunto il porto d'imbarco, essi vengono abbandonati per mesi su sordide "baracche galleggianti" oppure ripartiti su navi da pesca dove dovranno trascorrere giorni e notti di vita crudele in mare... Essi non possono aspettarsi protezione dal governo filippino poiché non conosce la situazione. Alcuni sono più fortunati e vengono rimpatriati prima di emettere l'ultimo respiro. Quanto agli altri dichiarati dispersi o morti, chi si occupa di ritrovarli o di raccoglierli? I responsabili e loro agenti rinnegano i loro obblighi e si deflano senza alcun danno per se stessi. Le famiglie delle vittime non hanno i mezzi, né finanziari né legali, per reclamare indennità... Non informati o mal informati, altri nostri fratelli filippini partiranno verso la pesca all'estero e saranno anch'essi vittime a meno che non venga intrapreso uno sforzo collettivo per renderli coscienti dei pericoli del mestiere e delle esigenze che esso richiede. È questa convinzione che ci spinge a lanciare una campagna nazionale di informazione sui detestabili abusi e lo sfruttamento che avvengono nell'industria che riduce i nostri fratelli filippini a lavorare come bestie, privi dei loro diritti fondamentali in quanto persone...".

Italia Immigrazione

• **Pubblica Istruzione: rinnovato il gruppo di lavoro sugli alunni stranieri**. Con un decreto dell'8.4.93, il Ministro della Pubblica Istruzione, Rosa Russo Jervolino, ha costituito, presso la Direzione generale dell'istruzione elementare, il gruppo di lavoro per l'integrazione degli alunni stranieri nella scuola italiana, esteso anche alla scuola secondaria superiore. Questi i compiti:
art. 2 "Il gruppo di lavoro curerà in particolare: - una riflessione congiunta sulle problematiche dell'integrazione degli alunni stranieri e dell'educazione interculturale al fine di proporre orientamenti generali comuni per i diversi livelli scolastici; - l'esame di progetti sperimentali ed esperienze e la ricognizione di iniziative di aggiornamento e di studio attinenti all'integrazione degli alunni stranieri e all'educazione interculturale, anche al fine di individuare modelli meritevoli di diffusione; - lo studio delle problematiche dell'insegnamento agli alunni stranieri dell'italiano come lingua seconda, al fine di proporre opportune modalità di intervento; - la formulazione di pareri su quesiti; - la consulenza e il supporto per specifiche attività di studio, ricerca o divulgazione che potranno essere promosse dall'Amministrazione.
art.3 Il gruppo potrà articolarsi ed essere convocato in sottogruppi per la trattazione di tematiche specifiche o per compiti istruttori.
art.4 Alle sedute del gruppo potranno essere chiamati a partecipare altri esperti scolastici, in relazione ai temi specifici in trattazione.".

• **Scolarizzazione e iscrizione degli alunni stranieri**. Rispondendo ai quesiti del Provveditorato agli Studi di Forlì sulla frequenza in scuole elementari e medie di alunni bosniaci dimoranti presso i centri di accoglienza profughi di Gea Marina e San Mauro Pascoli, il Gabinetto del Ministero della Pubblica Istruzione, in data 13 maggio, scrive: "L'anzidetta circolare 67/92 prevede, come è noto, che, appurata l'impossibilità di documentare i curricoli scolastici pregressi, i capi d'istituto procedono - previa deliberazione dei consigli di classe o di interclasse - all'iscrizione degli interessati sulla base di una dichiarazione prodotta, sotto la propria responsabilità, dal genitore o dall'alunno, se maggiorenne, attestante la classe ed il tipo di scuola frequentati nel paesi di provenienza. L'iscrizione avviene con riserva di verificare successivamente la veridicità delle dichiarazioni. Pertanto, gli alunni provenienti dalla Bosnia ammessi a frequentare nelle scuole italiane la classe e gli studi seguiti nel paese di provenienza oppure la classe corrispondente all'età anagrafica o ai livelli di apprendimento verificati mediante prove di accertamento, al termine delle lezioni del corrente anno scolastico, saranno regolarmente scrutinati ed ammessi a sostenere gli esami finali se iscritti alle classi terminali. La valutazione del grado di preparazione raggiunta sarà accertata con gli strumenti validi per la generalità degli alunni, tenendo conto della particolare situazione degli studenti bosniaci e avuto anche riguardo alle difficoltà derivanti dalla scarsa conoscenza della lingua italiana da parte dei profughi. Gli atti conclusivi relativi al corrente anno scolastico saranno adottati con riserva ai sensi della citata circolare. Gli ulteriori atti concernenti la prosecuzione degli studi saranno parimenti disposti con riserva - fino allo scioglimento della stessa - secondo le modalità indicate nella parte finale della medesima circolare. Si fa presente, infine, che le iscrizioni nelle scuole degli alunni bosniaci per il prossimo anno scolastico, per evitare aggravi di spesa, saranno disposte anche in soprannumero con un'opportuna distribuzione degli alunni stessi tra più classi.".

• **Iscrizione di minori stranieri irregolarmente presenti in Italia**. Nella lettera indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e, per conoscenza, al Ministero dell'Interno ed al Ministero degli Affari Esteri, dell'8 luglio 1993, prima di fornire indicazioni agli uffici interessati, il Ministero della Pubblica Istruzione ha espresso il proprio parere su questa delicata questione dicendo: "Si richiama l'attenzione di codesta Presidenza del Consiglio dei Ministri su un problema sollevato da diversi Provveditorati agli Studi a seguito di difficoltà riscontrate da parte di Presidi e Direttori didattici delle scuole dell'obbligo allorché genitori stranieri chiedono l'iscrizione a scuola dei figli minori, pur non essendo provvisti di permesso di soggiorno. La tematica è stata oggetto di esame nel corso di riunioni fra rappresentanti delle Amministrazioni interessate tenutesi presso le Prefetture o i Provveditorati agli Studi delle province dove il fenomeno ha assunto maggiore rilevanza. Da parte di Provveditori agli Studi è stato evidenziato che l'accoglimento della richiesta di iscrizione nella scuola dell'obbligo di minori stranieri condizionata al possesso del permesso di soggiorno potrebbe significare di fatto l'allontanamento dalla scuola di questi giovani con la conseguente esclusione dal diritto all'istruzione scolastica. Il fenomeno palesa una contraddizione fra la effettiva presenza in Italia, non regolarizzata, di minori stranieri e l'eventuale disconoscimento nei loro confronti di un diritto fondamentale quale quello all'istruzione previsto dalla Carta Costituzionale (art.34) e da varie Convenzioni internazionali (in particolare Legge del 27 maggio 1991, n.176 - Ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 - art.28). È da rilevare inoltre che i minori extracomunitari in posizione irregolare se non hanno accesso alle scuole sono ancor più esposti al rischio di andare ad accrescere quelle sacche di criminalità minorile già ampiamente documentate da continui fatti di cronaca. È stato, pertanto, chiesto a questo Ministero, recentemente anche da parte di qualche associazione sindacale, di fornire in materia direttive di carattere generale. Questa Amministrazione sarebbe orientata nel senso di prevedere l'iscrizione "con riserva" alla scuola dell'obbligo del minore straniero che sia privo del permesso di soggiorno in attesa che il permesso richiesto venga rilasciato. Dell'avvenuta iscrizione "con riserva" dovrebbe, in ogni caso, essere data da parte del Capo di Istituto immediata comunicazione all'Ufficio stranieri della competente Questura. La scelta di cui sopra consentirebbe un'azione educativa volta ad un'efficace opera di prevenzione del disagio, pur non offrendo una soluzione definitiva che non potrebbe ovviamente coinvolgere esclusivamente questo Ministero...".

ITALIA
STRANIERI A SCUOLA

Indagine del Centro Studi Emigrazione di Roma (C.S.E.R.) sulla presenza straniera e sulle attività interculturali nelle scuole materne, elementari e medie

Il Centro Studi Emigrazione di Roma ha presentato uno studio sulla presenza straniera e sulle attività interculturali nelle scuole materne, elementari e medie (situazione al 31.10.91).

Lo studio, commissionato dal Ministero della Pubblica Istruzione, riporta i risultati di una indagine capillare presso tutti i Provveditorati agli Studi, effettuata mediante il ricorso ad un questionario ampio ed articolato.
Il numero di alunni stranieri rilevato dal C.S.E.R. nelle scuole materne, elementari e medie, statali e non statali, al 31 ottobre 1991 è di 26.654 unità (comprensive di 3.307 alunni con doppia cittadinanza: italiana e straniera). In considerazione delle risposte mancanti e di quelle pervenute in ritardo, la cifra può essere arrotondata a 27.000 unità (14.300 maschi e 12.700 femmine).

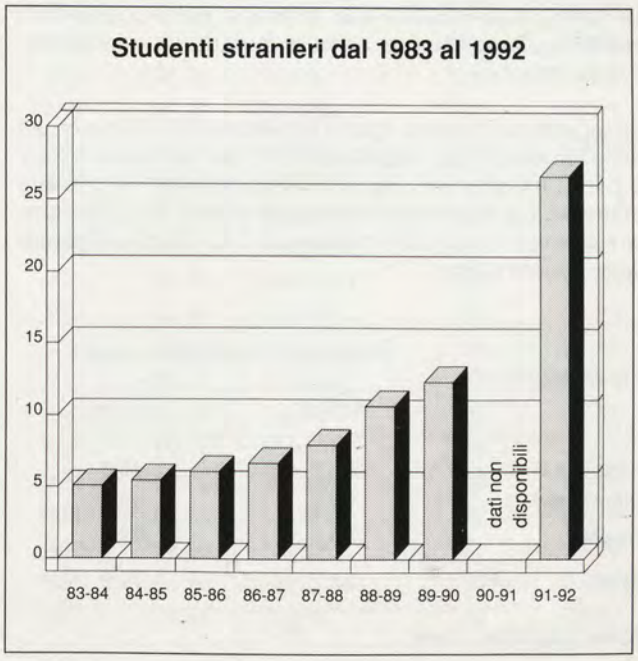
La rilevazione dell'Istat per l'anno scolastico 1989-90 segnalava, per gli stessi livelli scolastici, 12.368 alunni stranieri. Ciò significa che in soli due anni il numero degli alunni stranieri nella scuola materna e dell'obbligo è più che raddoppiato.

L'evoluzione della popolazione studentesca nei livelli scolastici anzidetti, per il periodo 1983-84/1991-92 risulta dal quadro seguente:

Anni	Valori assoluti	Tassi di crescita
1983-84	5.104	
1984-85	5.468	7,1
1985-86	6.061	10,8
1986-87	6.660	9,9
1987-88	7.967	19,6
1988-89	10.691	34,2
1989-90	12.368	15,7
1990-91	non disponibili	--
1991-92	26.654	57,8

Fonti: Istat. Per l'anno 1991-92 i dati sono della ricerca CSER

Il fenomeno della presenza scolastica straniera in Italia rimane peraltro di modeste proporzioni rispetto agli altri Paesi europei, come la Francia, che registrava, in tutti gli ordini scolastici, 1.005.258 alunni stranieri nell'a.s. 89-90, e la Germania, che registrava (come Repubblica Federale), per tutti gli ordini scolastici, 928.000 alunni stranieri nello stesso anno scolastico (dati Eurydice).



Gli alunni stranieri sono risultati 6.419 (24%) nelle scuole materne, 14.366 (54%) nelle scuole elementari e 5.839 (22%) nelle scuole medie. Ovviamente, la maggiore percentuale di presenza nelle scuole elementari è giustificata dal fatto che il ciclo di studi dura cinque anni, contro i tre della scuola materna e media.

Circa l'80% degli alunni stranieri frequenta le scuole statali e circa il 20% le scuole non statali. Questi valori non si discostano di molto da quelli relativi agli alunni italiani, che risultano presenti nella scuola pubblica, per lo stesso periodo, nell'84% dei casi. Secondo questo scarto contenuto, le famiglie straniere utilizzano dunque di più di quelle italiane le scuole non statali, soprattutto nell'ambito delle materne.

La maggiore presenza nelle scuole non statali è per lo più motivata dalla scelta di scuole private, segnatamente religiose, che consentono l'accoglienza con orari prolungati e con un'assistenza personale più vicina alle esigenze delle famiglie straniere, che meno di quelle italiane possono usufruire di aiuti specifici.

La ripartizione percentuale degli alunni stranieri per sesso, secondo l'ordine degli studi e la gestione scolastica, è la seguente:

livello scolastico	maschi		femmine	
	statali	non statali	statali	non statali
materne	46,61	53,39	44,06	55,94
elementari	90,49	9,51	89,88	10,12
medie	92,98	7,02	92,52	7,48

Le percentuali relative alle femmine nelle scuole non statali risultano dunque sempre superiori a quelle relative ai maschi.

La tabella successiva riporta le percentuali di frequenza nelle scuole statali, rispettivamente per gli alunni italiani e per quelli stranieri. Su 100 bambini italiani iscritti alle materne, 52,6% sono nelle scuole statali. Su 100 bambini stranieri iscritti nelle materne, è il 45,5% che è iscritto nelle scuole statali.

Livello scolastico	Presenza % nelle scuole statali	
	italiani	stranieri
materne	52,6	45,5
elementari	91,9	90,1
medie	95,3	92,7
totale	84,2	79,9

Fonte: Istat e dati Cser

Per quanto riguarda la presenza sul territorio, gli alunni stranieri risultano distribuiti per Regione come segue:

Regione	N. alunni stranieri
Piemonte	2.365
Valle d'Aosta	52
Lombardia	6.045
Trentino A. Adige	383
Veneto	2.082
Friuli V. Giulia	738
Liguria	779
Emilia Romagna	3.029
Toscana	2.834
Umbria	555
Marche	900
Lazio	3.998
Abruzzo	474
Molise	63
Campania	395
Puglia	707
Basilicata	63
Calabria	157
Sicilia	856
Sardegna	171

La Lombardia apre la graduatoria regionale con il 23% circa di alunni stranieri nelle scuole materne, elementari e medie. Il Lazio, con i suoi 4.000 alunni, pari al 15%, si trova al secondo posto. Non molto distanti figurano l'Emilia Romagna (11,3%) e la Toscana (10,3%).

La seguente tabella confronta la distribuzione percentuale per grandi circoscrizioni geografiche degli alunni italiani e stranieri.

Grandi ripartizioni geografiche	studenti italiani (*)	studenti stranieri
Italia settentrionale	35,37	58,07
Italia centrale	17,55	33,12
Italia meridionale	31,19	4,96
Italia insulare	14,89	3,85
totale Italia	100,00	100,00

(*) dati Istat riferiti all'a.s. 1990-91

Per quanto riguarda la ripartizione provinciale, si fornisce, nella pagina seguente, la graduatoria delle prime venti province, distintamente per le scuole materne, elementari e medie.

Milano, Roma, Torino e Firenze si trovano nei primi quattro posti, sia nelle scuole materne che nelle elementari e nelle medie. Milano e Roma si trovano su posizioni piuttosto prossime con oltre 3.500 alunni stranieri. Nella

precedente indagine del CSER, relativa all'anno scolastico 1988-89, si era registrata un'assoluta prevalenza di Roma (con 2.788 casi) rispetto a Milano (1.519 casi).

Si può notare che la prima provincia meridionale - Palermo - risulta al 15.mo posto per le scuole medie e al 17.mo posto per le scuole materne ed elementari: ciò conferma lo sbilanciamento della presenza degli alunni stranieri sul piano territoriale, a favore del centro-nord.

Risulta anche che il quadro della distribuzione sul territorio sta progressivamente cambiando. Nella precedente indagine del CSER, relativa all'anno scolastico 1988-89, quasi un quarto degli alunni stranieri erano concentrati nella sola provincia di Roma e la metà erano accolti nelle quattro province che ancora oggi sono nelle prime posizioni (Roma, Milano, Torino, Firenze). Di contro, nella presente indagine il primo quarto comprende le province di Milano e Roma, mentre il 50% degli alunni stranieri è ora distribuito su otto province, secondo la tendenza ad una maggiore dispersione sul territorio nazionale, anche se prevalentemente nell'Italia centro-settentrionale, come già detto.

Graduatoria provinciale (delle prime 20 province) della presenza di alunni stranieri per livello scolastico

	Scuole materne			Scuole elementari			Scuole medie		
	Province	Alunni	% cumulate	Province	Alunni	% cumulate	Province	Alunni	% cumulate
1	Milano	969	15,12	Roma	1.962	13,67	Milano	884	15,09
2	Roma	666	25,51	Milano	1.799	26,20	Roma	867	30,04
3	Torino	336	30,75	Torino	756	31,47	Firenze	522	38,95
4	Firenze	300	35,43	Firenze	756	36,74	Torino	309	44,22
5	Vicenza	252	39,37	Bologna	459	36,93	Bologna	160	46,95
6	Bologna	242	43,14	Modena	372	42,52	Brescia	133	49,22
7	Modena	177	45,90	Reggio E.	367	45,08	Modena	123	51,32
8	Brescia	175	48,63	Brescia	348	47,51	Genova	105	53,11
9	Reggio E.	161	51,15	Verona	303	49,62	Reggio E.	105	54,91
10	Perugia	152	53,52	Vicenza	285	51,60	Vicenza	102	56,65
11	Verona	147	55,81	Genova	270	53,48	Varese	100	58,35
12	Genova	146	58,09	Perugia	227	55,06	Verona	95	59,98
13	Varese	131	60,13	Como	217	56,58	Perugia	84	61,41
14	Pordenone	120	62,01	Bergamo	186	57,87	Cuneo	65	62,52
15	Bergamo	104	63,63	Varese	184	59,15	Palermo	64	63,61
16	Como	101	65,21	Trento	172	60,35	Mantova	63	64,69
17	Parma	90	66,61	Ancona	171	61,54	Ancona	62	65,75
18	Palermo	86	67,95	Palermo	163	62,68	Como	61	66,79
19	Ancona	78	69,17	Treviso	158	63,78	Bari	60	67,81
20	Cuneo	66	70,20	Bari	151	64,83	Trento	58	68,80

Nel complesso l'utenza straniera nelle nostre scuole proviene da 135 paesi diversi. La graduatoria delle più importanti provenienze geografiche è la seguente:

Cittadinanza	alunni
mista italiana e straniera	3.307
Marocco	2.917
Cina	2.199
Jugoslavia	1.759
Albania	1.137
Argentina	928
Usa	756
Germania	745
Polonia	728
Egitto	642
Brasile	605
Perù	517
Romania	397
Somalia	386
Inghilterra	378
Etiopia	370
Filippine	351
Tunisia	330
Iran	317
Francia	307
Svizzera	250

La graduatoria delle cittadinanze degli alunni stranieri, distinte secondo i livelli scolastici e limitate alle prime 20 nazionalità, sono riportate nella pagina successiva. Le provenienze degli alunni stranieri per grandi aree geografiche e per livello scolastico sono invece le seguenti (in percentuale):

aree continentali	materne	elementari	medie	totale
CEE	8,94	7,43	7,49	7,80
Altra nazione europea	17,05	22,38	17,58	20,06
Africa	26,94	23,99	19,82	23,76
Asia	15,16	16,84	23,28	17,88
America del nord	6,06	2,04	3,28	3,26
America centro-merid.	11,11	14,06	14,21	13,40
Oceania	0,20	0,15	0,32	0,20
Apolide	-	0,01	0,04	0,02
Nomade	0,40	0,09	0,02	0,14
italiana e straniera	13,34	12,42	13,54	12,88
doppia cittad. stran.	0,80	0,59	0,40	0,60
totale	100,00	100,00	100,00	100,00

Il Ministero della Pubblica Istruzione ha promosso la stampa degli atti del seminario nazionale di studio e aggiornamento **Migrazioni e società multiculturale: il ruolo della scuola**, svoltosi in Punta Ala (Grosseto) dal 5 al 7 dicembre 1991.

Il volume comprende anche i documenti ufficiali più significativi intervenuti in materia fino all'aprile 1993: in particolare la pronuncia del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione del 23 aprile 1992 sulla "Educazione interculturale nella scuola", la pronuncia dello stesso Consiglio del 24 marzo 1993 su "Razzismo e antisemitismo oggi: ruolo della scuola" e una sintesi dell'indagine del Centro Studi Emigrazione di Roma (CSER) sulla presenza straniera e sulle attività interculturali nelle scuole materne, elementari e medie al 31 ottobre 1991.

L'esplorazione dei temi dell'educazione interculturale parte dai concetti generali, per soffermarsi poi sui programmi scolastici, sul problema dell'insegnamento dell'italiano come lingua seconda e sugli aspetti organizzativi.

Gli atti riflettono un momento elevato di discussione e confronto, che ha impegnato studiosi, esperti amministrativi e rappresentanti istituzionali, con la presenza partecipe del vice-presidente del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione, prof. Luciano Corradini.

Pur nella varietà degli apporti e delle prospettive, il tratto caratterizzante è costituito dalla vicinanza di problemi concreti della scuola, nella dimensione multiculturale assunta dalla società, e dalla ricerca nei programmi scolastici dei motivi interculturali già presenti nel nostro ordinamento.

Si offre così, per gli operatori scolastici, "un utile strumento di riferimento e uno stimolante strumento di lavoro".

Luciano Amatucci

Graduatoria delle cittadinanze degli alunni stranieri per livello scolastico (prime 20 nazionalità)

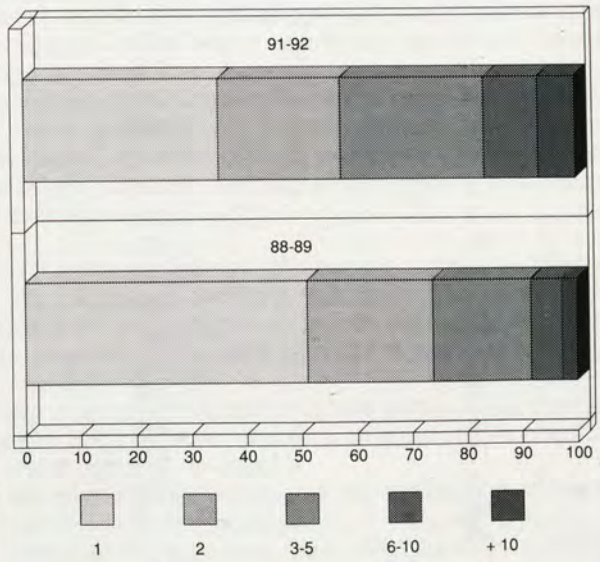
	Scuole materne			Scuole elementari			Scuole medie		
	Cittadinanza	Alunni	% cumulate	Cittadinanza	Alunni	% cumulate	Cittadinanza	Alunni	% cumulate
1	Doppia	804	13,34	Doppia	1.731	12,42	Cina	848	14,88
2	Marocco	641	23,97	Marocco	1.706	24,66	Doppia	772	28,42
3	Jugoslavia	346	29,71	Jugoslavia	1.180	33,13	Marocco	570	38,42
4	USA	344	35,42	Cina	1.165	41,48	Jugoslavia	233	42,51
5	Albania	291	40,25	Albania	618	45,92	Albania	228	46,51
6	Egitto	249	44,38	Argentina	514	49,61	Argentina	175	49,58
7	Argentina	239	48,34	Polonia	502	53,21	USA	167	52,51
8	Cina	186	51,43	Germania	420	56,22	Germania	156	55,25
9	Germania	169	54,23	Brasile	377	58,93	Polonia	143	55,75
10	Tunisia	154	56,79	Egitto	321	61,23	Etiopia	127	59,98
11	Perù	130	58,94	Perù	274	63,19	Brasile	121	62,11
12	Ghana	124	61,00	Somalia	249	64,98	Perù	113	64,09
13	Giappone	122	63,02	USA	245	66,74	Romania	109	66,00
14	Filippine	116	64,95	Romania	204	68,20	Filippine	90	67,58
15	Francia	107	66,72	Inghilterra	196	69,61	R. Dominic.	85	69,07
16	Brasile	107	68,50	Etiopia	193	70,99	Inghilterra	81	70,49
17	Inghilterra	101	70,17	Israele	162	72,16	Vietnam	81	71,91
18	Iran	96	71,77	Iran	155	73,27	Somalia	79	73,30
19	Romania	84	73,16	Tunisia	149	74,34	Egitto	72	74,56
20	Nigeria	83	74,54	Filippine	145	75,38	Iran	66	75,72

La distribuzione degli alunni stranieri per organismo scolastico corrisponde ad una situazione di prevalente dispersione, anche se meno accentuata rispetto alla precedente rilevazione del CSER, relativa all'anno scolastico 1988-89. La tabella è la seguente:

numero di alunni stranieri per scuola	a.s. 1988-89		a.s. 1991-92	
	val. ass.	% cumul.	val. ass.	% cumul
1	2.434	51,0	2.656	35,3
2	1.085	73,8	1.670	57,5
3-5	853	91,6	1.954	83,5
6-10	274	97,4	743	93,4
oltre 10	124	100,0	500	100,0
totale	4.770		7.523	

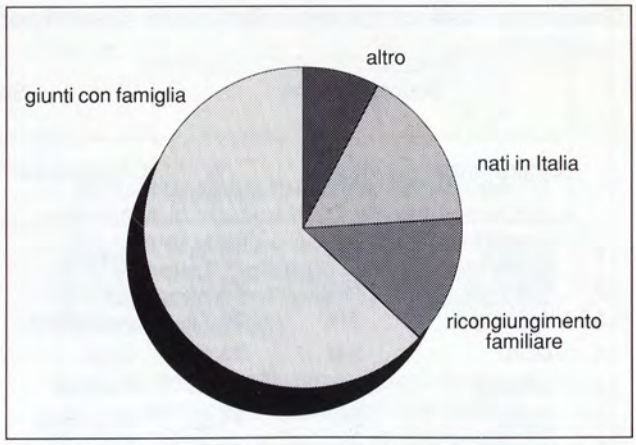
In sostanza, più della metà delle scuole (57,5%) che hanno alunni stranieri, ne accoglie uno o due soltanto; l'83,5% delle scuole non supera il numero di 5 alunni. Situazioni di concentrazione si verificano soltanto in alcune scuole di centri urbani.

Numero di alunni stranieri per scuola



Le modalità della presenza degli alunni stranieri in Italia risultano dalla seguente tabella, in percentuale:

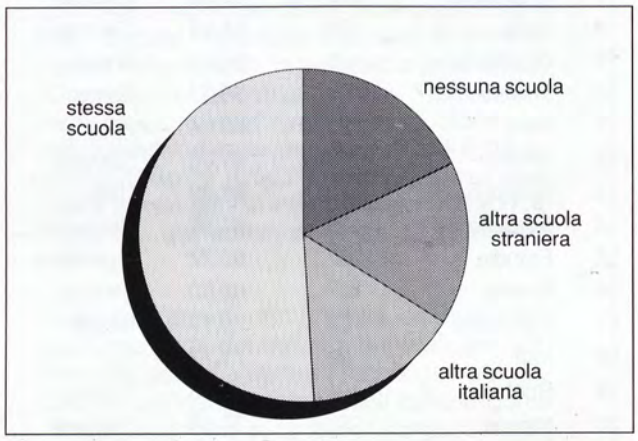
Motivazioni	materne	elementari	medie	totale
giunti con la famiglia	61,5	62,3	66,1	63,1
ricongiungimento fam.	9,9	13,7	15,4	12,9
nati in Italia	22,6	15,4	10,0	16,3
altro	6,0	8,6	8,5	7,7
totale	100,0	100,0	100,0	100,0



La scolarità degli stranieri nell'anno precedente risulta dalla seguente tabella

provenienza	alunni	% (*)
stessa scuola	12.601	51,06
altra scuola italiana	3.736	15,14
altra scuola straniera	3.930	15,92
da nessuna scuola	4.414	17,88
non risposto	1.973	-

(*) al netto delle non risposte



La ripartizione secondo classi di età degli alunni stranieri presenti nelle scuole materne e dell'obbligo italiane è la seguente:

Età	frequenze
3	1.815
4	1.955
5	2.151
6	2.412
7	2.472
8	2.333
9	2.315
10	2.373
11	2.008
12	1.895
13	1.640
14	1.302
15	655
16	299
17	100
18	22
19	8
20	4
non risposto	895

I ritardi scolastici degli alunni stranieri sono stati così calcolati in percentuale, con riferimento alle grandi circoscrizioni geografiche italiane:

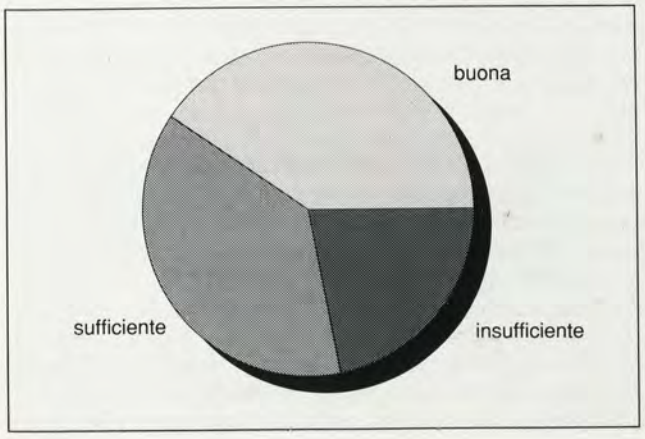
circoscrizioni geografiche	regol.	1 anno	2 anni	3 anni	4 anni e più
		scuole elementari			
Nord	51,8	30,1	11,6	3,6	2,9
Centro	48,3	30,7	11,7	5,4	3,9
Sud	38,3	32,4	17,0	5,3	7,0
Isole	49,0	23,4	9,9	9,2	8,5
totale	49,8	30,2	11,8	4,5	3,7
		scuole medie			
Nord	32,7	29,6	20,3	10,6	6,8
Centro	31,7	27,7	19,0	12,2	9,4
Sud	30,9	32,9	20,7	11,0	4,5
Isole	33,1	33,1	11,5	12,7	9,6
totale	32,2	29,2	19,6	11,3	7,7

Va rimarcato che i "ritardi" non corrispondono soltanto agli insuccessi scolastici, ma in buona parte alle attribuzioni di classe che, a volte, per i nuovi arrivati, sono state fatte a livelli più bassi rispetto all'età e alla scolarizzazione pregressa.

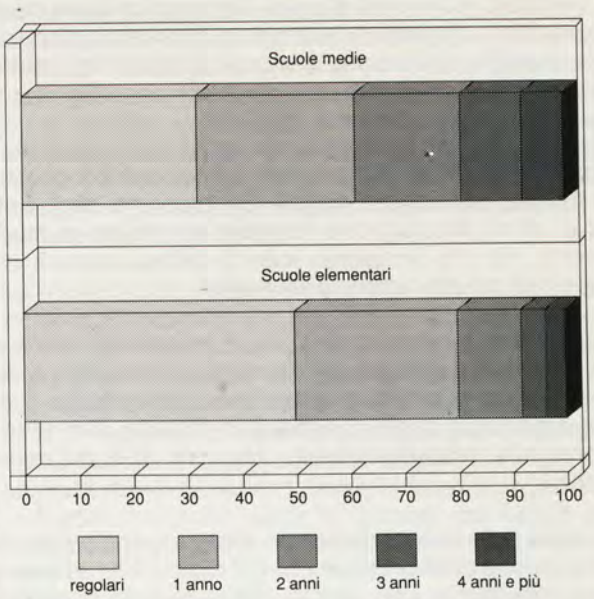
D'altra parte incidono anche i ritardi accumulati nelle scuole di origine ed i tempi di inattività scolastica tra la partenza dal proprio paese ed il conseguimento di una sistemazione familiare idonea per la frequenza della scuola nel paese di destinazione.

Per quanto riguarda la conoscenza della lingua italiana da parte degli alunni stranieri, le valutazioni sono:

grado di conoscenza della lingua italiana	alunni stranieri	% (al netto delle non risposte)
buona	9.967	40,42
sufficiente	9.273	37,61
insufficiente	5.416	21,97
non risposto	1.998	-



Ritardi scolastici degli alunni stranieri



La prevalenza delle situazioni positive (conoscenza buona o sufficiente) nella misura del 78,03% si spiega con la presenza di alunni nati in Italia o provenienti da scuole italiane. Il problema dell'apprendimento della lingua italiana come lingua seconda si pone al momento del primo impatto, per gli alunni provenienti dall'estero. È anche da considerare che la compilazione del questionario è avvenuta generalmente nel mese di dicembre, cioè pochi mesi dopo l'inizio dell'anno scolastico, sicchè le difficoltà di ordine linguistico potevano, a quel momento risultare in via di superamento. Risulta infatti che tale impatto viene superato quasi sempre con successo, in virtù della duttilità con cui i bambini ed i ragazzi si adeguano alle nuove condizioni ambientali, anche sotto il profilo linguistico, in una situazione di "piena immersione". Ciò non toglie che, soprattutto nella fase di primo inserimento, i problemi linguistici non siano rilevanti ed a volte traumatici, in determinati casi, sia per gli alunni che per il corpo insegnante e le strutture scolastiche.

Le difficoltà degli alunni stranieri sono altresì da riferire:
- alla situazione familiare (sul piano generale, come riflesso dei problemi di inserimento del nucleo familiare, per presenza di un solo genitore o per mancanza di entrambi);
- agli eventuali limiti dell'ambiente culturale di appartenenza o ai particolari problemi di inserimento propri di determinate culture etniche;
- alla mobilità degli immigrati sul territorio a causa di situazioni lavorative incerte;
- all'effetto moltiplicatore delle difficoltà di inserimento rispetto a problemi caratteriali specifici.

L'accoglienza degli alunni stranieri nella Scuola italiana risulta in generale cordiale e solidale. Qualche episodio di razzismo, denunciato dagli organi di informazione, si è verificato fuori della Scuola. La maggior parte degli insegnanti è rispettosa della cultura straniera e disponibile a modificare il proprio approccio didattico con spirito di apertura.

Risulta condiviso il principio che un adeguato processo di integrazione non può avvenire se non con il concorso di tutte le componenti sociali. Gli interventi degli Enti locali si manifestano sul territorio in misura e modi diversi, ma nel complesso non si delinea ancora un quadro di collaborazione sistematica.

Il questionario proposto alle Scuole conteneva, anche a fini di sollecitazione, alcune domande sullo svolgimento nelle Scuole di attività di educazione interculturale e di aggiornamento degli insegnanti in materia, con riferimento alle indicazioni fornite con c.m. 205 dell'anno 1990.

A causa della brevità del tempo intercorso tra la data di emanazione della circolare 205 (27 luglio 1990) e la data della rilevazione (31 ottobre 1991) è stato possibile constatare soltanto un processo di avvio per quanto riguarda l'approfondimento delle tematiche interculturali e il relativo aggiornamento degli insegnanti.

Nelle Scuole che non hanno alunni stranieri e che hanno fornito risposta positiva alla domanda sulle attività di educazione interculturale, risultano privilegiate le iniziative per mettere in luce, nelle singole discipline, i valori e gli apporti delle culture diverse e i momenti di riflessione sulla società multiculturale e sul fenomeno dell'immigrazione. Gli incontri con alunni stranieri di altre Scuole e con rappresentanti di comunità straniere e i rapporti con Scuole straniere presentano obiettive difficoltà di organizzazione e di realizzazione, soprattutto in presenza di bambini più piccoli, mentre sono più frequenti nelle Scuole medie.

Nelle Scuole con alunni stranieri le modalità di educazione interculturale privilegiano i processi di socializzazione e i confronti dei modi di vita e della cultura all'interno della Scuola; sono presenti iniziative per mettere in luce, nelle singole attività disciplinari, i valori e gli apporti delle culture diverse e i momenti di specifica riflessione e dibattito sulle problematiche dell'immigrazione e della società multiculturale.

La presenza degli alunni stranieri viene dunque a costituire una risorsa per la Scuola, in quanto offre un riferimento concreto ai processi di avvicinamento alle altre culture e ai soggetti che vi appartengono.

Per quanto riguarda l'aggiornamento degli insegnanti sul tema dell'educazione interculturale e della presenza scolastica straniera, le Scuole e i Circoli didattici che hanno direttamente organizzato attività mirate in materia sono risultate circa 3.600 (corrispondenti al 15% del totale). Inoltre le tematiche interculturali risultano anche presenti nelle attività di aggiornamento organizzate all'esterno della Scuola (in particolare dagli IRRSAE), nell'ambito di programmi più ampi, per lo più incentrati sulle scienze dell'educazione, per la scuola materna, e sui nuovi programmi, per la scuola elementare.

Le richieste e le proposte delle Scuole riguardano la disponibilità di insegnanti di "sostegno" o almeno di ore aggiuntive retribuibili per il rinforzo linguistico; un più ampio e mirato aggiornamento degli insegnanti; l'apprestamento di centri di documentazione e di diffusione di modelli e di esperienze; la fornitura di adeguato materiale didattico e di mezzi economici ad hoc; l'organizzazione di laboratori linguistici multimediali; il maggiore impulso alle attività extrascolastiche.

Ancora, viene rilevata l'opportunità di promuovere contatti con i Paesi d'origine degli alunni stranieri per la raccolta di notizie sui programmi scolastici, sulle metodologie e sulle esperienze didattiche; di reclutare esperti o mediatori di madre lingua; di costituire osservatori permanenti a livello provinciale o sub-provinciale, costituiti da varie componenti interessate (Scuola, Enti locali, IRRSAE) anche per la progettazione di iniziative di appoggio e sostegno.

In generale risulta confermata la validità delle strategie indicate dalla circolare ministeriale 205/90, ma viene sottolineata la necessità di ulteriori risorse umane e materiali per la loro più diffusa attuazione.

Il quadro complessivo che risulta dall'indagine è quello di una scuola disponibile e aperta, consapevole dei nuovi problemi e seriamente impegnata per affrontarli.

Una diffusa azione di aggiornamento degli insegnanti si propone oggi come strumento più generale ed efficace per consentire risposte adeguate alle domande della società multiculturale e alle esigenze degli alunni stranieri, anche nella rilevata situazione di prevalente dispersione sul territorio.

Il testo pubblicato costituisce la sintesi ufficiale della ricerca commissionata al CSER dal Ministero della Pubblica Istruzione e realizzata da Enrico Todisco e Gianmario Maffioletti

DIRITTI ED INTEGRAZIONE DEI MIGRANTI IN EUROPA

1. Libertà di circolazione delle persone, mercato interno e disciplina del Trattato CEE. La migrazione intracomunitaria e l'immigrazione extracomunitaria

La realizzazione del mercato interno prevista dall'Atto unico europeo per il 31 dicembre 1992 (art. 8A Trattato CEE) e la probabile entrata in vigore, nel corso del 1993, del Trattato sull'Unione europea, propongono valutazioni sui risultati conseguiti e da conseguire, su aspettative soddisfatte o disattese, su pregi e difetti di un sistema comunitario che, con il nuovo Trattato, compie un passo importante nel processo di integrazione fra i Paesi membri della Comunità e della futura Unione.

Fra gli aspetti più rilevanti dell'azione comunitaria, la libertà di circolazione delle persone, l'ingresso, il soggiorno, l'accesso al lavoro, le condizioni economiche e sociali delle persone, rappresentano un importante tema di discussione ove tendenze e contro-tendenze, progressi e lentezze, giudizi positivi e negativi rendono non facile la redazione di una sorta di bilancio consuntivo e preventivo in un momento storico di transizione verso una effettiva Unione.

Le questioni che richiedono speciale attenzione riguardano la definizione dei soggetti beneficiari delle norme comunitarie, il contenuto sostanziale dei loro diritti, le competenze degli Stati e della Comunità, e quindi la "dipendenza" del regime, o statuto dei singoli, dall'azione degli Stati e della Comunità stessa.

Dall'esame del Trattato CEE, in particolare degli artt. 3 lett. c, 7, 8A, 48-66, e della giurisprudenza della Corte di giustizia, la libertà di circolazione delle persone (cittadini dei Paesi membri, senza discriminazioni fondate sulla nazionalità) e la libertà di esercizio di lavoro subordinato ed autonomo, di stabilimento e prestazione di servizi, appaiono quali libertà fondamentali del diritto comunitario, solo in via eccezionale oggetto di possibili restrizioni e, pure, di estensione a favore dei cittadini di Paesi terzi (salvo i familiari, che godono di un regime speciale).

Ritenuta esclusa, in linea di principio, la competenza della Comunità in materia di immigrazione di cittadini di Paesi terzi, riservata, appunto, alla competenza degli Stati come materia di "giurisdizione domestica" e di ordine e sicurezza pubblica, si è venuta affermando, nel tempo, attraverso l'adozione di atti specifici (dal Programma d'azione a favore dei lavoratori migranti e delle loro famiglie del 18 dicembre 1974 alla più recente decisione della Commissione n. 88/384 dell'8 giugno 1988, istitutiva di una procedura di comunicazione preliminare e di concertazione sulle politiche migratorie nei confronti dei Paesi terzi), e soprattutto la giurisprudenza della Corte (in particolare la sentenza 9 luglio 1987 nelle cause riunite n. 281, 283, 284, 285, e 287/85) una pur limitata competenza comunitaria, riconducibile agli artt. 117 e 118 in materia di politica sociale. Dispone l'art. 117 che gli Stati membri "convengono sulla necessità di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera che consenta la loro parificazione nel progresso", e che tale evoluzione risulterà sia dal funzionamento del mercato comune, favorendo l'armonizzarsi dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dal Trattato e dal ravvicinamento delle disposizioni nazionali. L'art. 118 (testo, come il precedente, inalterato nel Trattato sull'Unione), riconosce alla Commissione, proprio a tal fine, il compito di "promuovere una stretta collaborazione tra gli Stati membri nel campo sociale", in particolare nei settori relativi all'occupazione e alle condizioni di lavoro.

Se è vero che le politiche migratorie nazionali possono incidere sul mercato comunitario dell'occupazione, sulle condizioni di lavoro dei cittadini comunitari, sulla loro integrazione professionale, sul miglioramento, in generale, delle condizioni di vita, è vero, e dunque è legittima un'azione della Commissione relativa al coordinamento, concertazione e organizzazione, essendo la materia di competenza comunitaria (l'"integrazione culturale" delle comunità immigrate, data la "tenuità" del nesso con l'occupazione e lavoro, si ritiene, invece, esclusa).

Libertà di circolazione e spazio senza frontiere interne sembrano configurare, in termini sufficientemente chiari, seppur problematici, due sfere o ambiti materiali d'azione diversi: la migrazione intracomunitaria, da un lato, e l'immigrazione extracomunitaria o da Paesi terzi, dall'altro lato; ovvero un'azione "all'interno" della Comunità che si distingue dall'azione "verso l'esterno" della Comunità stessa.[1]

2. La migrazione intracomunitaria

A) L'ampliamento ed estensione dei diritti dei cittadini comunitari

L'azione e cooperazione all'interno della Comunità segue due linee di tendenza e sviluppo, consistenti da un lato nell'ampliamento ed estensione dei diritti dei cittadini comunitari, dall'altro lato nel consolidamento delle posizioni e diritti acquisiti, in particolare nell'ambito sociale, anche dai cittadini dei Paesi terzi, residenti nella Comunità. Il primo profilo, che pur potrebbe apparire di più facile realizzazione riguardando i soli comunitari, ha incontrato, e continua ad incontrare non poche difficoltà.

a) la modifica del regolamento del Consiglio n. 1612/68 e della direttiva del Consiglio n. 68/360

Le modifiche al regolamento del Consiglio n. 1612/68 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità e della direttiva del Consiglio n. 68/360 relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e soggiorno, non sono state ancora approvate (la presentazione delle proposte al Consiglio risale al gennaio 1989). Scopo delle modifiche è, in primo luogo,

ampliare la sfera dei beneficiari, includendovi ascendenti e discendenti del lavoratore, anche extracomunitari, senza condizioni; in secondo luogo si vuole rafforzare il principio della parità di trattamento, applicando, in particolare, il principio di equivalenza delle situazioni quanto a vantaggi sociali, fiscali etc. di guisa che, ai fini del sorgere del correlativo diritto, diviene irrilevante il luogo (in genere il territorio nazionale) ove si verifica l'evento o il fatto significativo. Al lavoratore non è più imposto, conseguentemente, di avere a disposizione un alloggio "normale" per poter ospitare i propri familiari, gli è riconosciuto un diritto di soggiorno proprio, anche se vedovo e divorziato, e gli è consentito pure l'esercizio di attività autonoma.

Le proposte intendono anche rafforzare e meglio garantire il diritto di soggiorno, prevedendo il rinnovo automatico della Carta di soggiorno per dieci anni; il mantenimento del diritto pure in caso di assenza per malattia, maternità, studio; il diritto di soggiorno e di rimanere anche per attività di breve durata; l'abbreviazione dei tempi per le formalità amministrative.

b) le nuove direttive in materia di soggiorno

Progressi più significativi sono stati compiuti nell'ambito del diritto di soggiorno in generale. Tre direttive (per le quali il termine di adeguamento è scaduto il 30 giugno 1992; il d.lgs. 26 novembre 1992, n. 470 le ha recepite nel nostro ordinamento) riconoscono il diritto di soggiorno in un Paese diverso dal proprio a tutti i cittadini comunitari, non espressamente contemplati dal Trattato in quanto lavoratori subordinati e autonomi o destinatari di una prestazione di servizi (cittadini "non economicamente attivi"). Esse riguardano, precisamente, le persone non beneficiarie del diritto di soggiorno "in virtù di altre disposizioni del diritto comunitario" (dir. n. 90/364 "relativa al diritto di soggiorno", in generale), i pensionati (dir. n. 90/365 relativa, "al diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale"), gli studenti (dir. n. 90/366 "relativa al diritto di soggiorno degli studenti"), nonchè i loro familiari, tali intendendosi il coniuge e i discendenti a carico, nonchè gli ascendenti (esclusi, però, nell'ipotesi riguardante gli studenti) del titolare del diritto di soggiorno e del coniuge a carico.

Il diritto è, in linea di principio, riconosciuto a condizione che i beneficiari dispongano di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato ospitante e di risorse sufficienti (la pensione, per esempio, o altre rendite), tali da evitare che durante il soggiorno diventino un onere per l'assistenza sociale del Paese ospitante. Malgrado la Corte di giustizia abbia annullato la "direttiva studenti", fondata su una base giuridica non corretta (ma la direttiva continua a produrre effetti fino a quando non sarà sostituita da altra, adottata sulla base giuridica appropriata; cfr. sentenza del 7 luglio 1992, in causa n. C-295/90, Parlamento c. Consiglio), l'estensione dei beneficiari è importante poichè viene meno la "qualificazione economica" dei beneficiari delle norme sulla libertà di circolazione, anticipando la piena integrazione e parità di trattamento che il Trattato di Maastricht fa proprie istituendo, come si dirà in prosieguo, la "cittadinanza dell'Unione".[2]

B) Il consolidamento dei diritti acquisiti, in particolare nell'ambito sociale. La dimensione sociale del mercato interno e la Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori

Le azioni all'interno della Comunità mirano, come s'è accennato per il secondo profilo in esame, al consolidamento dei diritti acquisiti, in particolare nell'ambito sociale, anche a vantaggio dei cittadini dei Paesi terzi residenti nei Paesi membri, e pertanto anch'essi partecipi del processo di integrazione. Il miglioramento della condizione sociale, senza distinzioni, trova, in primo luogo, fondamento negli obblighi di diritto internazionale degli Stati membri, richiamati nell'Atto unico e, come si dirà, nel Trattato sull'Unione.

Nell'Atto unico, precisamente, affermato il rispetto e la conformità ai principi di diritto umanitario, ai diritti fondamentali sanciti dalle Costituzioni e dalle leggi degli Stati membri, come pure dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalla Carta sociale, gli Stati si dichiarano (preambolo) "determinati a migliorare la situazione economica e sociale, approfondendo le politiche comuni", nonchè perseguendo nuovi obiettivi.

La Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, adottata dagli Stati membri, con l'eccezione del Regno Unito, in occasione del Consiglio europeo di Strasburgo (9 dicembre 1989), assume, in tale generale contesto, speciale rilievo. Tesa a dare forma e attuazione alla "dimensione sociale" del mercato interno, la Carta propone, fra i vari fini, che siano pienamente realizzati sia il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, sia la libertà di circolazione dei cittadini comunitari: Stati e Comunità eserciteranno le rispettive competenze; quest'ultima, in particolare, applicherà il principio di sussidiarietà, in virtù del quale, come meglio è precisato nel Trattato sull'Unione (art. 3B) "la Comunità interviene quando gli obiettivi da raggiungere possono essere conseguiti meglio a livello comunitario rispetto a quello nazionale".

Ribadito l'impegno ad ispirarsi, e conformarsi, alle convenzioni internazionali dell'O.I.L. e alla Carta sociale europea, l'attuazione di questa nuova Carta, pur di valore programmatico, non potrà che far progredire (questo, almeno, è l'auspicio) quanto finora realizzato, nessun "regresso" essendo consentito: il Protocollo al Trattato sull'Unione europea in materia di politica sociale realizza, come si dirà, tale scopo, gli Stati membri (salvo il Regno Unito, che anche in questo caso non ne è parte) intendendo "proseguire sulla via tracciata dalla Carta".

Ai lavoratori dei Paesi terzi, regolarmente residenti e quindi inseriti, come si è detto, nel processo di integrazione, la Carta dedica soltanto un "considerando" ove si afferma, tuttavia, che essi "dovrebbero poter beneficiare di un trattamento di natura comparabile" a quello di cui beneficiano i lavoratori nazionali. Non soltanto la comparabilità è nozione vaga, ma nel programma d'azione finalizzato ad attuare la Carta, la Commissione si limita a prevedere nel settore di intervento relativo al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (corrispondente ai parr. 7-9 della Carta), la predisposizione di un "Memorandum sull'inserimento sociale dei migranti cittadini di Paesi terzi", utile (soltanto, però) a porre "l'accento sulla qualità dei servizi amministrativi e sociali forniti ai migranti, in particolare nei settori dell'istruzione e dell'alloggio". L'accordo allegato al Protocollo ricordato si limita anch'esso a prevedere una possibile azione del Consiglio, all'unanimità, in materia di "condizioni di impiego dei cittadini dei Paesi terzi", che soggiornino "regolarmente" nella Comunità: nessun progresso è, dunque, compiuto.

La scarsa attenzione ai cittadini extracomunitari è d'altra parte il riflesso di una scarsa attenzione, in genere, alle proposte e iniziative di carattere sociale: alle quarantasette iniziative della Commissione, destinate a dare attuazione alla Carta, è corrisposta un'azione del Consiglio estremamente prudente, avendo finora adottato pochissime direttive.[3]

3. L'immigrazione extracomunitaria

Le azioni all'esterno della Comunità e il coordinamento intergovernativo. La Convenzione (progetto) sull'attraversamento delle frontiere esterne, la Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo, l'Accordo sulla soppressione graduale dei controlli alle frontiere interne e la Convenzione di applicazione ("Accordi di Schengen").

La definizione delle azioni all'esterno o verso le frontiere esterne della Comunità presenta non poche difficoltà, in ordine sia alle competenze sia ai risultati. Pur potendo la Comunità concorrere nel perseguimento di tali azioni, la via del coordinamento intergovernativo appare la più praticabile. Il Consiglio europeo di Strasburgo, nel dicembre 1989, già indicava con sufficiente chiarezza le linee d'azione. Riconosciuta, nell'ambito della libera circolazione delle persone e dell'Europa dei cittadini, la necessità di "consolidare un sentimento di appartenenza comune", si sottolineava che con l'abolizione progressiva delle formalità alle frontiere non si sarebbe pregiudicato il diritto degli Stati membri di adottare le misure necessarie per il controllo dell'immigrazione da Paesi terzi, e si riteneva pertanto necessario concludere una convenzione sull'attraversamento delle frontiere esterne dei Paesi membri ed una convenzione sulla designazione dello Stato responsabile dell'esame delle domande di asilo.

All'Accordo di Schengen (14.6.1985) sulla soppressione graduale dei controlli alle frontiere comuni, cui seguì (19.6.1990) la Convenzione di applicazione, non era fatto alcun riferimento, forse perchè frutto di una cooperazione intergovernativa ristretta a soli sei Stati membri.

Le iniziative intergovernative possono essere valutate, allo stato attuale, nel loro complesso, in quanto riconducibili e connesse alla realizzazione dello spazio senza frontiere interne. Il progetto di Convenzione sull'attraversamento delle frontiere esterne richiama più volte gli scopi dell'art. 8A, l'abolizione dei controlli all'interno richiedendo, in uno spirito di solidarietà e cooperazione, un regime e criteri comuni per controllare, alle frontiere esterne, l'ingresso di cittadini di Paesi terzi. La "Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri della Comunità europea" (Dublino, 15 giugno 1990), nel quadro e nel rispetto della tradizione umanitaria comune ai Paesi membri (tutti contraenti della Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati e del Protocollo di New York), richiama, anch'essa, più volte l'art. 8A: perché sia realizzato uno spazio senza frontiere interne è necessario (afferma il preambolo della Convenzione) evitare che si determinino "situazioni che lascino troppo a lungo un richiedente asilo nell'incertezza quanto all'esito della sua domanda", dovendo essere garantito l'esame da parte di uno Stato membro e, conseguentemente, definiti i criteri in base ai quali lo Stato è competente all'esame.

La Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (che prevede, fra gli scopi essenziali, la soppressione dei controlli alle frontiere interne, trasferendoli a quelle esterne, e l'adozione di norme comuni per impedire l'immigrazione illegittima dei cittadini dei Paesi terzi, richiamando peraltro gli obiettivi generali propri del Trattato CEE), afferma espressamente che lo scopo perseguito dalle parti contraenti coincide con l'obiettivo di realizzare lo spazio interno senza frontiere previsto dal Trattato CEE, completato dall'Atto unico. La Convenzione, che in parte si sovrappone al progetto di Convenzione e alla Convenzione di Dublino prima ricordati (gli artt. 3-8 riguardano, invero, l'attraversamento delle frontiere esterne; gli artt. 28-38 riguardano la competenza ad istruire le domande d'asilo), è subordinata alle norme di diritto comunitario, poichè è applicabile, si afferma (art. 134) solo se compatibile con il diritto comunitario: in caso di conclusione da parte degli Stati membri della Comunità di convenzioni per la realizzazione di uno spazio senza frontiere interne, le disposizioni della Convenzione verranno sostituite o modificate e, pur potendo prevedere una cooperazione più accentuata, quelle contrarie dovranno essere "in ogni caso adattate" (art. 142).

Il diritto comunitario, e le garanzie giurisdizionali da questo predisposte, rappresentano il termine di confronto e di compatibilità di tale diritto convenzionale. La conformità al diritto comunitario, d'altra parte, è principio generale del sistema, pur dovendosi "conciliare" interessi

di diversa natura. La superiorità del diritto comunitario sembra garantita, e gli strumenti di garanzia assicurati.[4]

4. Il Trattato sull'Unione europea

L'atto giuridico più recente ed importante per lo sviluppo del sistema comunitario è rappresentato dal Trattato sull'Unione. Il Trattato dovrebbe rappresentare, oggi, il punto di arrivo e di concretizzazione delle proposte e iniziative in materia di immigrazione. Una valutazione critica lascia deluso chi auspicava un'incisiva comunitarizzazione della materia: malgrado i progressi, il quadro normativo sembra ispirato a prudenza, frutto di compromesso (politico e giuridico) fra "spinte" comunitarie e "controspinte" nazionali.

Il Trattato, in primo luogo, ribadisce e "consolida" la distinzione fra cittadini comunitari ed extracomunitari, pur prevedendo a favore di questi ultimi una serie di disposizioni che li rendono beneficiari, anche se ad effetti limitati, delle nuove disposizioni.[5]

a) la cittadinanza dell'Unione

La creazione di una "cittadinanza dell'Unione", di una cittadinanza e quindi di uno statuto comune a tutti i cittadini dei Paesi membri, appare l'elemento di maggiore novità sotto il profilo dei diritti riconosciuti ai comunitari.

In una Unione "sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese sempre il più vicino possibile ai cittadini" (art. A), l'istituzione della cittadinanza appare il mezzo per realizzare uno degli obiettivi dell'Unione stessa, precisamente "rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi Stati membri" (art. B).

Lo statuto disegnato dal Trattato (artt. 8-8 E) può essere riassunto nei seguenti termini: premessa l'esclusiva competenza dello Stato membro a definire quali soggetti abbiano la propria nazionalità (cfr. la dichiarazione n. 2, parte III dell'Atto finale del Trattato), il cittadino comunitario ha il diritto di circolare e soggiornare liberamente (salve le limitazioni previste dal Trattato); di votare ed essere eletto sia alle elezioni comunali sia alle elezioni al Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, a parità di condizioni con i cittadini di detto Stato (le relative modalità sono stabilite dal Consiglio); ha il diritto alla protezione o "tutela" da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei suoi cittadini, qualora in uno Stato terzo il proprio Paese non sia rappresentato; di presentare petizioni al Parlamento europeo (ai sensi dell'art. 138 D) e denunce al Mediatore che il Parlamento istituirà secondo la procedura e le modalità previste dall'articolo 138 E.

L'indicazione di tali diritti non è esaustiva, dato che è espressamente contemplata la possibilità per il Consiglio di "completare" tali diritti mediante atti (proposti dalla Commissione e oggetto di parere del Parlamento) la cui adozione, tuttavia, è soltanto "raccomandata" agli Stati. Ai diritti esistenti, che appartengono al cosiddetto *acquis* comunitario, che deve essere mantenuto, rispettato e per quanto possibile sviluppato (artt. B, C, N par. 2), possono aggiungersene dei nuovi, nella prospettiva di una sempre maggiore e migliore integrazione fra cittadini.

b) la parità di trattamento e i diritti sociali

I principi della parità di trattamento (art.7, che diviene art. 6 nel Trattato sull'Unione) e della libera circolazione delle persone rimangono intatti, gli atti relativi dovendo essere adottati, rispettivamente, secondo la procedura di cooperazione (art.189 C) e codecisione (art. 189 B): muta la procedura di adozione, essendo prevista per la realizzazione della libertà di circolazione la codecisione con il Parlamento, anzichè la cooperazione (cfr. artt. 49, 54, 56, 57; anche per l'art. 100 A, in relazione agli obiettivi di cui all'art. 7, già 8 A, è prevista la codecisione, mentre per l'obiettivo di cui all'art. 6 è mantenuta la procedura di cooperazione).

Nell'ambito sociale, che si estende espressamente (a seguito della modifica al Titolo VIII) all'istruzione e alla formazione professionale, i progressi compiuti sono limitati, dato che le disposizioni che avrebbero dovuto rappresentare l'attuazione della Carta sociale sono contenute in un accordo allegato a un protocollo al Trattato, sottoscritto da undici Stati, non avendo ritenuto il Regno Unito, come già si è ricordato, di poter accettare gli obblighi previsti, coerentemente all'atteggiamento assunto nei confronti della Carta stessa. L'accordo prevede comunque un'azione congiunta fra Stati e Comunità, non avendo questa competenza esclusiva, ed alcune materie sono addirittura escluse dall'ambito di applicazione, precisamente il regime delle retribuzioni, il diritto di associazione, il diritto di sciopero e di serrata (articolo 2, 6° comma).

c) le norme sull'immigrazione e i diritti dei cittadini dei Paesi terzi; in particolare la politica dei visti

Ai cittadini dei Paesi terzi il Trattato presta attenzione sotto due principali profili, riconducibili ancora una volta alla ripartizione fra competenze degli Stati e della Comunità.

Preliminari all'esame di tale profili sono, tuttavia, le disposizioni relative alla tutela dei diritti dell'uomo, che offrono agli stranieri una tutela indiretta.

Il Trattato afferma la fedeltà alla tutela dei diritti fondamentali della persona in quanto tale, e pertanto anche dello straniero, non assumendo rilevanza alcuna, almeno in tale contesto, la cittadinanza. Si ribadisce, dunque, quanto in linea di principio affermato nell'Atto Unico (preambolo), precisamente il rispetto dei diritti garantiti sia dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sia

dalle "tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, intese quali principi generali del diritto comunitario" (cfr. preambolo e soprattutto art. F). Pur mancando una disposizione relativa all'adesione alla Convenzione europea (come era stato, peraltro, auspicato), l'Unione si impegna formalmente, e solennemente, al rispetto di tali diritti.

Il Trattato prevede disposizioni specifiche per i cittadini dei Paesi terzi negli artt. 3 *d* e 100 C ove è riconosciuta alla Comunità una competenza in materia di visti "per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri", e nel Titolo VI, dedicato ai settori della giustizia e degli affari interni, ove è riconosciuta, invece, una competenza agli Stati (ma "fatte salve le competenze della Comunità") in vari settori, riconducibili all'asilo e all'immigrazione, considerati "questioni comuni" agli Stati stessi.

La cosiddetta politica dei visti assume come presupposto la soppressione delle frontiere interne ovvero la realizzazione di quello "spazio senza frontiere interne" consistente, com'è noto (*ex* art. 8 A, 7 A del nuovo testo) in un mercato interno ove è assicurata la libera circolazione delle merci, persone, servizi, capitali. Le frontiere degli Stati membri sono, invero, quelle "esterne" nei confronti dei Paesi terzi e dei relativi cittadini, essendo assicurata piena libertà di circolazione e soggiorno, come s'è detto, ai cittadini comunitari.

Le direttive, o misure (non meglio definite) in materia sono adottate dal Consiglio, per un primo periodo all'unanimità e successivamente (dal 1 gennaio 1996, ma avendo come termine di riferimento il 1 gennaio 1993 quale data di entrata in vigore del Trattato) a maggioranza qualificata. La Commissione, obbligata ad esaminare qualunque proposta proveniente dagli Stati, propone e il Parlamento europeo fornisce un parere, secondo la procedura prevista, in generale, per l'armonizzazione delle legislazioni (art. 100 Trattato sull'Unione, in parte diverso dall'art. 100 Trattato CEE). La maggioranza qualificata è comunque prevista anche nel primo periodo quando si verifichino situazioni di emergenza e sussista la minaccia di un improvviso afflusso di cittadini provenienti da un Paese terzo (la Commissione, propriamente, "raccomanda" anziché proporre, e non vi è consultazione del Parlamento europeo; la proroga della misura dell'obbligo di visto è però decisa all'unanimità) e per l'adozione di misure relative a un modello uniforme per i visti. Intatta resta invece la competenza degli Stati per i tradizionali motivi di ordine pubblico e sicurezza interna che, sembra opportuno sottolineare, restano distinti dalle situazioni di emergenza, sottoposte alla competenza comunitaria prima delineata.

Se, da un lato, la politica comunitaria in materia tende a sostituirsi alle convenzioni internazionali in vigore fra gli Stati, dato che queste restano in vigore fino a quando il loro contenuto non sarà sostituito da direttive o misure adottate *ex* art. 100 C (così dispone detto articolo, 7°comma), dall'altro lato la procedura prevista dalla norma potrà essere estesa alle materie disciplinate nel Titolo VI (salvo alcune eccezioni, previste dall'art. K.9), che non sarebbero più, soltanto, "questioni di interesse comune", bensì questioni comunitarie vere e proprie.

Il nesso fra politica dei visti e cooperazione in materia di immigrazione e asilo è, d'altra parte, talmente stretto che vien da chiedersi per quali ragioni le disposizioni siano state incluse nelle modifiche al Trattato CEE anzichè "aggiunte" alle stesse nella parte sulla cooperazione intergovernativa. Il collegamento è confermato dall'attribuzione di funzioni ausiliarie, per la preparazione dei lavori del Consiglio, ad un comitato di coordinamento di alti funzionari istituito nel quadro di tale cooperazione (art. K.4 e art. 100 D): il comitato insomma, fatte salve le competenze del Comitato dei rappresentanti permanenti (nonchè del Segretariato generale ai sensi dell'art. 151), esercita funzioni ausiliarie sia nella materia dei visti (di competenza comunitaria) sia in quella dell'immigrazione in senso ampio (di competenza intergovernativa).

Ampliata dunque la competenza comunitaria per il ravvicinamento delle legislazioni ai cosiddetti confini esterni della Comunità, essendo quelli interni aboliti in virtù di un avvicinamento già portato a termine (o in via di completamento), viene per la prima volta fatta oggetto di disciplina una cooperazione fino ad ora auspicata ovvero oggetto di accordi fra Stati, di risoluzioni e raccomandazioni.

d) la cooperazione nei settori della giustizia ed affari interni: ingresso, soggiorno, asilo. Competenze degli Stati e della Comunità. Garanzie giurisdizionali e competenze della Corte di giustizia

La cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni si specifica in vari sotto-settori che già il Libro Bianco aveva indicato come prioritari: politica di asilo; norme sull'attraversamento delle frontiere esterne e relativi controlli (i visti, come s'è detto, sono regolati dall'art. 100 C); politica di immigrazione e "politica da seguire nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi" (in particolare le condizioni di ingresso, di soggiorno, il ricongiungimento delle famiglie, l'accesso all'occupazione, la lotta contro l'immigrazione, soggiorno e lavoro irregolari); lotta contro la tossicodipendenza e la frode su scala internazionale; cooperazione giudiziaria in materia civile e penale; cooperazione doganale e di polizia ai fini della prevenzione e lotta contro il terrorismo, il traffico illecito di droga e altre gravi forme di criminalità internazionale (in connessione all'istituzione e organizzazione di un Ufficio europeo di polizia o Europol).

Gli Stati membri, in un quadro generale ove la competenza comunitaria è residuale, sono vincolati al "rispetto" della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della Convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati: l'art. K.2 precisa altresì che gli Stati "tengono conto" della protezione dagli stessi concessa alle persone persegui-

tate per motivi politici. Il richiamo a tale vincolo sarebbe invero superfluo, dato che gli Stati già sono obbligati al rispetto delle Convenzioni in quanto parti contraenti, ma si è voluto probabilmente "bilanciare" la disposizione, contenuta in detta norma (2° co.) che riserva allo Stato la competenza (e "responsabilità incombenti") per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna, ricordando che anche in tale contesto debbono essere garantiti i diritti fondamentali.

La cooperazione intergovernativa è attuata dal Consiglio che delibera all'unanimità, salvo casi particolari (misure di applicazione di azioni comuni a maggioranza qualificata, misure di applicazione di convenzioni internazionali a maggioranza di due terzi); la Commissione è "pienamente associata" ai lavori e, quindi, alla fase preparatoria e di iniziativa (non però, sotto quest'ultimo profilo, per la cooperazione penale, doganale e di polizia, *ex* art. K.3, 2°co.). Il ruolo del Parlamento è limitato alla consultazione da parte della Presidenza del Consiglio, che lo informa, come d'altra parte la Commissione, sui lavori, impegnandosi a che le opinioni espresse "siano tenute in debito conto"; quanto al ruolo attivo, gli è riconosciuto il solo potere di interrogazione e raccomandazione al Consiglio, nonchè di promuovere un dibattito annuale sui progressi compiuti nell'attuazione delle norme in questione.

L'attuazione (art. K.3) consiste sia nell'adozione di posizioni comuni (promuovendo "ogni cooperazione utile al conseguimento degli scopi dell'Unione"; posizioni comuni sono peraltro espresse dagli Stati nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali, art. K.5); sia nell'adozione di azioni comuni, sempre che, e "nella misura in cui", gli obiettivi perseguiti dall'Unione possano essere "realizzati meglio con un'azione comune che con azioni dei singoli Stati" (in analogia al principio di sussidiarietà di cui all'art. 3 B); sia, infine, nell'elaborazione di convenzioni (fatte salve quelle che gli Stati possono "avviare" e "negoziare" a favore dei loro cittadini *ex* art. 220 Trattato CEE).

Le convenzioni concluse fra tutti gli Stati, diverse quindi, almeno in linea di principio, da quelle "tra due o più Stati" che, ai sensi dell'art. K.7, possono instaurare una cooperazione più stretta di quella prevista nel Titolo VI, possono attribuire alla Corte di giustizia la competenza ad interpretarne le disposizioni e a comporre le controversie connesse con la loro applicazione (art. K.3, par.2, *c* e art. L). Si tratta di una previsione eccezionale, poichè la Corte può conoscere soltanto di alcune parti del Trattato sull'Unione, precisamente delle modifiche introdotte ai Trattati istitutivi delle tre Comunità (contenute nei Titoli II, III, IV) e delle disposizioni finali (contenute nel Titolo VII). L'enumerazione esaustiva dell'art. L esclude dunque le disposizioni comuni (Titolo I), quelle relative alla politica estera e alla sicurezza comune (Titolo V), nonchè quelle, appunto, relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, salvo l'eccezione indicata.

La divisione fra competenza comunitaria e intergovernativa viene dunque ancora in rilievo, essendo la politica estera e interna (per riassumere i contenuti dei Titoli V e VI) riservata agli Stati e alla cooperazione fra gli stessi, che si esprime in posizioni ed azioni comuni, ma non, propriamente, comunitarie. Le garanzie di diritto comunitario, in particolare quelle a tutela del singolo, non possono essere azionate davanti alla Corte, con la conseguenza che risultano limitati non solo i suoi diritti, ma anche l'interpretazione ed applicazione di norme che, se comunitarie non sono, certamente incidono sulle stesse ponendo problemi di coordinamento.

Esclusa la competenza della Corte, sarebbe stato possibile indicare come applicabili, fra quelle indicate dall'art. K.8 (che peraltro mette a carico del bilancio comunitario le spese amministrative sostenute dalle istituzioni e, su decisione unanime del Consiglio, anche le spese operative di attuazione delle disposizioni del Titolo VI), anche le norme del Trattato che conferiscono il diritto di petizione al Parlamento e di denuncia al Mediatore. Mentre la petizione, ai sensi dell'art. 138 D può concernere solo una materia che "rientra nel campo di attività della Comunità", la denuncia al Mediatore non sembra trovare tale limite, estendendosi, in generale, ai "casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari". Una responsabilità nella gestione delle spese sostenute dalle istituzioni (cfr. art. K.8, par. 2 e, nel settore della politica estera, l'art. J.11 di egual contenuto) potrebbe essere oggetto di denuncia, fondata, a maggior ragione, sul fatto che si tratta di spese a carico del bilancio delle Comunità. Anche nell'ipotesi, tuttavia, che petizione e denuncia fossero escluse, la presentazione delle stesse, a prescindere da una dichiarazione di irricevibilità, potrebbe comunque indurre il Parlamento a rivolgere al Consiglio interrogazioni in argomento, così come gli consente l'art. K.6. La valutazione di tali norme e poteri di "sollecitazione" e denuncia è ancor più fondata se si considera che legittimati a proporre petizioni e denunce sono anche i cittadini dei Paesi terzi ai quali, come si è detto sono riconosciuti ben limitati diritti. La possibilità loro offerta dovrebbe essere garantita nella forma più ampia possibile, consentendo l'accesso a forme di tutela, e giustizia in senso lato, altrimenti negate.

5. Cittadinanza europea e cittadinanza italiana (l.n. 91/92)

Il tema dei diritti e dell'integrazione dei cittadini comunitari, da un lato, e dei cittadini dei Paesi terzi, dall'altro lato, pone difficoltà non solo di coordinamento fra norme di formazione ed origine diversa, ma di iniziativa politica in senso ampio, essendo difficile proporre "aperture" verso l'esterno, senza incidere, all'interno, sulla condizione o statuto del cittadino comunitario, per il quale il principio di parità di trattamento non è pienamente realizzato: la dimensione sociale, come s'è detto, è un esempio di tale lacuna.

La stessa cittadinanza dell'Unione consiste nel riconoscimento di alcuni diritti ai cittadini dei Paesi membri, ma lascia intatta la nozione e riconoscimento delle cittadinanze nazionali.

Alcune riflessioni si impongono con riguardo alla riforma della disciplina della cittadinanza italiana, introdotta dalla legge 5 febbraio 1992, n. 91.[6] Se si esclude un generico riferimento alle "disposizioni previste da accordi internazionali", che vengono espressamente fatte salve (art. 26, 3°co.), una sola disposizione tiene conto, ma in modo assai limitato, di quella che può essere definita la futura "dimensione europea" della cittadinanza italiana. L'art. 9 facilita infatti l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione ai cittadini dei Paesi membri della Comunità europea, prevedendo, quale condizione per l'acquisto, la residenza in Italia per quattro anni, anzichè dieci anni come di regola per i cittadini stranieri. Non v'è dubbio che la disposizione sia indicativa di una apertura o *favor* nei confronti di quella particolare categoria di stranieri rappresentata dai cittadini dei Paesi membri della Comunità; tuttavia la condizione di residenza appare eccessivamente gravosa se si ha riguardo al processo di integrazione comunitaria, alla parità di trattamento, e alle finalità di carattere generale, prima ricordate, proprie dell'Unione e, in particolare dell'istituzione di una cittadinanza dell'Unione.

La legge n. 91 non può dunque che lasciare insoddisfatti, almeno sotto questo profilo. Si aggiunga che non pochi problemi, sotto il profilo del coordinamento normativo, saranno posti dall'applicazione del principio di conservazione della cittadinanza italiana, introdotto dall'art. 11 della nuova disciplina.

La mobilità delle persone nel particolare contesto europeo, il fenomeno dei matrimoni misti, la formazione di famiglie plurinazionali, lo stabilimento permanente di stranieri e l'integrazione nel Paese ospite di stranieri di seconda (e ormai terza) generazione, hanno introdotto profondi mutamenti nelle comunità nazionali dei Paesi europei, al punto da proporre l'adozione di un protocollo *ad hoc*, il secondo, alla Convenzione di Strasburgo sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima, tale da consentire il mantenimento della cittadinanza di origine. La dimensione europea della cittadinanza nazionale non può che far riflettere sull'adeguatezza sia delle discipline nazionali (quella italiana in particolare), sia delle nuove norme del Trattato sull'Unione che, come s'è detto, introducono nuovi diritti per il cittadino comunitario, ma non una vera e propria cittadinanza comunitaria.

Bruno Nascimbene
Università di Milano

NOTE

1. Sugli aspetti generali qui evocati cfr.il commento di J.-C. SECHE, *Libre circulation des personnes, des services et des capitaux. Transports*, in *Commentaire Mégret*, 2° ed., vol. 3, Bruxelles, 1990, p. 11 ss.; A. ADINOLFI, *I lavoratori extracomunitari*, Bologna, 1992, p. 445 ss.; F. MANCINI, *Il governo dei movimenti migratori in Europa*, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 1992, p. 233 ss.; B. NASCIMBENE, *Le tendenze comunitarie. La definizione di una politica delle Comunità europee in materia di migrazioni*, in *L'immigrazione straniera in Italia. Il tempo dell'integrazione*, Roma, 1992, p. 249 ss.; J. NIESSEN, *European Migration Policies for the Nineties after the Maastricht Summit*, CCME Briefing Paper n. 7, Bruxelles, 1992. Su difetti e lacune della politica d'immigrazione cfr. C. GOYBET, *Le manque d'une politique européenne d'immigration*, in *Revue du Marché commun*, 1991, p. 658.

2. Oltre ai riferimenti di cui alla nota precedente cfr. più recentemente L.S. ROSSI, *L'annullamento della direttiva comunitaria sul diritto di soggiorno degli studenti*, in *Il Foro italiano*, IV, 1993, 1 ss.

3. Si veda, più recentemente, sull'attuazione della Carta sociale, la *Seconda relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico sociale* sull'attuazione della carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, doc. COM (92) 562 def. del 23 dicembre 1992. Per osservazioni critiche sulla Carta cfr. A. ADINOLFI, *op. cit.*, p. 276 s. (ivi ampi riferimenti).

4. Oltre ai riferimenti di cui alla nota 1, si vedano i vari contributi al Convegno di Nijmegen *Outsiders or participants*, 31 gennaio - 1 febbraio 1992, atti in corso di pubblicazione; i contributi al Convegno di Torino *Da Schengen a Maastricht. 1993: apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, 30-31 ottobre 1992, atti in corso di pubblicazione; D. O'KEEFFE, *The Schengen Convention: A Suitable Model for European Integration?*, in *Yearbook of European Law*, 11, 1991, p. 209 ss.; i contributi in A.PAULY (ed.), *Les accords de Schengen: abolition des frontières intérieures ou menace pour les libertés publiques?*, Maastricht, 1993.

5. Si vedano, sugli aspetti ricordati e quelli di carattere generale, ricordati poco oltre nel testo, i rilievi di G. BOSCO, *Lezioni di diritto internazionale*, Milano, 1992, p. 612 ss.; F. POCAR, C. SECCHI, *Introduzione* a *Il Trattato di Maastricht*, Milano, 1992, p. 2 ss.; il commento di C.F. DURAND in *Préambule. Principes. Libre circulation des marchandises, Commentaire Mégret*, cit., 1992, vol. 1, p. 376 ss.
Sulla cittadinanza dell'Unione cfr. P. SOLBES MIRA, *La citoyenneté européenne*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1991, p. 168 ss.; C.A. STEPHANOU, *Identité et citoyenneté européenne, ibidem*, 1991, p. 30 ss.; R. ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, p. 1137 ss.; C.F. DURAND, *op. cit.*, p.437 ss.; G.R. de GROOT, *Auf dem weg zur Europaeiscen Staats angehoerigkeit*, in Europa '93. Auf dem weg zur Europaeischen Union (hrsg. Coen, Hoelsceidt, Pieper), Herne-Berlin, 1993, p. 87 ss.
Sulla condizione dei cittadini extracomunitari cfr. W.R.BOEHNING, J. WERQUIN, *Le futur statut des nationaux des pays tiers dans la Communautè Européenne*, CEME doc. Travail n. 2, Bruxelles, 1990; A. CRUZ, *Community Competence over third Country Nationals residing in an EC Member State*, CCME Briefing Paper, n. 5, Bruxelles, 1991; E. GUILD, *Protecting Migrant's Rights: Application of EC Agreements with third Countries*, CCME Briefing Paper, n. 10, Bruxelles, 1992; N.P. STANGOS, *Les resortissants d'Etats tiers au sein de l'ordre juridique communautaire*, in *Cahiers de droit européen*, 1992, p. 311 ss.; i contributi di W. ALEXANDER, *Free movement of non-EC nationals. A review of the case-law of the Court of Justice*, J.H.H. WEILER, *Thou shalt not oppress a stranger: on the judicial protection of the human rights of non-EC nationals. A critique*, T. HOOGENBOOM, *Integration into society and free movement of non-EC nationals*, in *European Journal of International Law*, 1992, pp. 53, 65, 36, ss.
Sulla procedura di comunitarizzazione e l'art. K.9 cfr. N.P. STANGOS, *op. cit.*, p. 343 ss. e F. MANCINI, *op. cit.*, p. 242.
Sui problemi posti dalla politica in materia d'asilo cfr. i vari contributi in *Asyl-und Einwanderungsrecht in Europaeischen Vergleich* (hrsg. K. Hailbronner), Köln, 1992.

6. Per un commento alla legge n. 91, cfr. T. BALLARINO, B. NASCIMBENE, B. BAREL (a cura di), *Nuove norme sulla cittadinanza, Commentario*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1993, p. 1 ss.

IL SOGNO DELL'UOMO

Nella vita non bisogna mai rassegnarsi. Se perdete la speranza, perdete anche la vitalità che conserva la vita in movimento, perdete il coraggio di esistere, la qualità che vi aiuta ad andare avanti malgrado tutto. È per questo che oggi faccio un sogno.

Sogno che tutti gli uomini un giorno si scuoteranno e comprenderanno finalmente che sono fatti per vivere insieme come fratelli.

Sogno che un giorno gli stomaci vuoti saranno riempiti, che la fraternità sarà un po' più di qualche parola al termine di una preghiera, ma al contrario il primo argomento da trattare in ogni ordine del giorno legislativo.

Sogno che un giorno la giustizia scorrerà come l'acqua e la rettitudine come un fiume possente.

Sogno oggi che in tutte le alte sfere dello Stato e in tutte le municipalità entreranno dei cittadini eletti che renderanno giustizia, ameranno la pietà e cammineranno umilmente nelle vie del loro Dio.

Sogno che un giorno la guerra finirà, che gli uomini trasformeranno le loro spade in vomeri e le loro lance in falci; che le nazioni non si leveranno più le une contro le altre e che non penseranno mai più alla guerra.

Sogno che un giorno l'agnello e il leone si stenderanno l'uno accanto all'altro; che tutti gli uomini si siederanno sotto la loro vigna e il loro fico e che nessuno avrà più paura.

Sogno ancora che, grazie a questa fede, saremo capaci di respingere le tentazioni della disperazione e getteremo una nuova luce sulle tenebre del pessimismo.

Sì, grazie a questa fede, saremo capaci di accelerare il giorno in cui la pace e la buona volontà verso gli uomini regneranno sulla terra. Sarà un giorno meraviglioso, le stelle del mattino canteranno insieme e i figli di Dio grideranno di gioia.

Martin Luther King