



ITALIANI IN GERMANIA per un Progetto-Paese

Documento del Coordinamento CGIL Germania
Giugno 1998

**FILEF
1998**

Indice:

Premessa pag 3

Introduzione pag 4

Gli strumenti:

La rete diplomatico-consolare: dati e commenti pag 10

Una proposta per la rete consolare pag 14

Rapidità e qualità dei servizi consolari pag 14

Aumento dell'efficienza pag 17

Aumento dell'offerta di servizi consolari pag 19

Riqualificazione dell'apporto del personale pag 21

I contenuti:

Politica scolastica e formazione professionale pag 26

La scuola in Germania: evoluzione recente e situazione attuale pag 28

Occupazione e formazione professionale in Germania pag 35

Partecipazione democratica e nuovo associazionismo pag 43

PREMESSA

Questo documento nasce dall'esigenza di proporre un progetto coordinato e coerente di interventi per la Germania, che stabilisca le linee direttrici di una strategia politica in grado di giungere alla realizzazione di un'efficace azione di promozione della collettività italiana in Germania e ne verifichi nel contempo gli strumenti a disposizione, adeguandoli a nuovi e più ambiziosi obiettivi.

Il Coordinamento CGIL Germania si è pertanto messo al lavoro per tratteggiare alcuni dei punti principali, sui quali dovrebbe in futuro orientarsi la politica del Governo italiano nei confronti della collettività italiana in Germania.

Il lavoro fin qui condotto, pur di ampiezza considerevole, viene qui sottoposto alla riflessione dei rappresentanti della collettività e di tutte le forze politiche, sindacali, sociali con la caratteristica del testo di lavoro, aperto alla discussione e al contributo di quanti vorranno confrontarsi con i temi proposti.

E' necessario, a nostro avviso, mobilitare tutte le forze autenticamente riformatrici per costruire - anche in vista dell'imminente convocazione della III Conferenza sull'Emigrazione - un terreno di confronto con le istanze governative, stimolandole opportunamente ad adottare - nei contenuti e nel metodo - politiche innovatrici e più adeguate ai tempi di grande mutamento che stiamo vivendo su scala globale, dei quali le comunità migrate possono assurgere sempre più al ruolo di protagonisti, a condizione di dotarle di strumenti e conoscenze adeguate.

L'ottica del "Progetto Paese", nel quale i diversi settori della politica per gli italiani all'estero (scuola, formazione professionale, assistenza, partecipazione democratica, cultura) vengano per la prima volta visti in modo unitario e coerente, è quella che meglio può consentire la valorizzazione delle risorse esistenti e l'evoluzione in senso innovativo e riformista dell'azione di governo in questo campo. E' infatti evidente che la frammentazione, la dispersione delle iniziative, la scarsa trasparenza, l'incerta definizione dei bisogni e degli obiettivi siano fattori che incoraggiano il ripetersi degli errori del passato e il coagularsi di un blocco che dal mantenimento di vecchi metodi trae le ragioni della propria sopravvivenza.

Rinnoviamo, pertanto, l'invito a tutti coloro che condividono lo spirito delle presente proposta a confrontarsi costruttivamente con essa. Il gruppo di lavoro del Coordinamento CGIL Germania sarà ben lieto di integrare quei contributi che migliorino l'analisi della situazione e arricchiscano il contenuto delle proposte qui presentate, in vista di una presentazione pubblica del documento in programma per il mese di settembre.

Il Coordinamento CGIL Germania
Francoforte, 6 Giugno 1998

ITALIANI IN GERMANIA. PER UNA NUOVA POLITICA

INTRODUZIONE

La situazione della collettività italiana presenta, accanto a fattori comuni all'emigrazione italiana in altri paesi europei, tratti peculiari marcati. Queste peculiarità, che si traducono in problemi ed opportunità di segno e qualità diversa da quello di tutte le altre comunità italiane nel mondo, fanno della Germania il Paese ideale per avviare un programma sperimentale di interventi coordinato e coerente, nel quale l'amministrazione degli Affari esteri profonda uno sforzo di carattere straordinario, sia in termini di capacità innovativa e creatività che di disponibilità di risorse umane, finanziarie ed organizzative.

La collettività italiana in Germania tra frammentazione e nuovi bisogni

La Germania è l'unico Paese nel quale si presenta un tasso attivo di emigrazione italiana; è il Paese più importante per le relazioni economiche e commerciali con l'Italia; è il maggior centro finanziario del continente; è il Paese europeo con il quale le relazioni politiche sono state più intense e problematiche negli ultimi anni (questione Euro, immigrazione dal Mediterraneo); è forse il Paese europeo nel quale più diffusa è la domanda di cultura italiana.

E' anche, naturalmente, il Paese europeo nel quale vive il maggior numero di nostri connazionali e nel quale l'evoluzione della nostra collettività è stata più lenta e difficile che altrove. Questa evoluzione subisce oggi il peso di una ulteriore incognita, costituita dall'impatto sulla struttura economica e sociale della Germania dei processi di mondializzazione, della crisi del modello industriale fordista e della conseguente pressione sulla sostenibilità dello stato sociale tedesco.

Di fronte a questi processi di portata globale, sta una comunità italiana "a metà del guado", nella quale la frammentazione, la progressiva perdita dell'identità italiana che interagisce con le persistenti difficoltà di integrazione, l'emergere di una emigrazione qualificata nei settori di punta del terziario o in posizione di vertice nelle imprese industriali a forte rischio di estraniamento rispetto alla realtà italiana costituiscono i principali fattori di discontinuità rispetto al passato.

L'emigrazione degli anni '50 e '60 (la prima generazione) ha ultimato in gran parte il proprio percorso lavorativo, non tanto per ragioni anagrafiche quanto perché vittima dei processi di ristrutturazione aziendale attuati negli anni '90 proprio dalle grandi imprese manifatturiere che, imperante l'organizzazione fordista, avevano dato loro una prospettiva occupazionale assente in Italia.

La seconda e la terza generazione hanno vissuto un'esperienza in parte diversa, che ha più gravemente risentito dell'influsso di fenomeni psico-sociali legati al rapporto tra la identità italiana ancora forte (anche e soprattutto nel "mito del ritorno"

alimentato dagli stessi genitori), e tuttavia vissuta spesso come “soccumbente”, e la necessità quotidiana di rapportarsi all’ambiente locale. Il fenomeno, per alcuni versi ancora inafferrabile, della percentuale sproporzionata di alunni italiani nelle Sonderschulen è da scriversi in gran parte a questo ordine di motivazioni.

Il deficit di scolarizzazione (anche al di là del dato sulla Sonderschule) costituisce tuttora un problema largamente diffuso nella componente più giovane della comunità italiana e interagisce, nell’accentuare il disagio, con i caratteristici meccanismi di selezione e ascesa sociale tedeschi, legati in misura molto elevata al successo scolastico. Non si può trascurare, in una seppure fugace analisi dello stato della comunità italiana in Germania, il fatto – storicamente fondato - che questo Paese ha costruito la sua irresistibile ascesa a grande Potenza industriale dalla fine del secolo scorso in poi sul ruolo preminente del sistema scolastico e della formazione professionale. L’orgoglio tedesco sulla bontà del proprio sistema scolastico e di formazione professionale ha costituito pertanto un fattore culturale di potente freno all’apertura alle esigenze degli stranieri in generale e soltanto negli ultimi anni (e con diversi gradi di apertura da Land a Land) si nota un mutamento di sensibilità in questo senso.

Un fenomeno di segno e qualità diversa, che tuttavia rappresenta una sfida da raccogliere, è la crescente presenza di una comunità italiana di tecnici e professionisti i quali, essendo alle dipendenze di aziende tedesche o avendo un contratto locale, hanno la prospettiva di rimanere in Germania per un periodo non definito. Queste categorie, se non sono interessate da acuti problemi sociali, vivono comunque disagi di altro genere: la perdita progressiva dei contatti con l’Italia, l’oscillazione tra il desiderio del ritorno e l’insussistenza di alternative altrettanto allettanti nel nostro Paese, la scarsità di offerta di prodotti culturali italiani.

Accanto a questi elementi di diversità rispetto al passato, si riscontrano elementi sostanzialmente invariati: il distacco dalla politica e dalle sue diverse forme di partecipazione, prima tra tutte quella elettorale, è forse il più evidente.

In tutte le scadenze elettorali, siano gestite dalla macchina amministrativa consolare (Comites ed Europee) o tedesca (Consigli degli Stranieri e – recentemente – Consigli Comunali), il livello della partecipazione al voto resta estremamente basso e costante. E’ il segnale più forte che gli italiani di Germania sono (o sono stati) lavoratori, sono contribuenti, sono beneficiari di prestazioni sociali ma non sono ancora a pieno titolo cittadini.

Conviene partire da questo dato – profondamente politico – per sgomberare il campo sia dalla convinzione che la scarsa partecipazione al voto vada addebitato a mere questioni tecniche (“L’Amministrazione non fa abbastanza per informare e sensibilizzare al voto”), sia dall’utilizzo strumentale dei livelli di partecipazione al voto a fini di delegittimazione dei Comites (“non rappresentano nessuno”).

Dall’analisi deriva che il primo obiettivo che è necessario porsi è quello di **promuovere** la collettività italiana, aiutandola nei suoi sforzi verso l’integrazione mediante la valorizzazione a tutti i livelli dell’identità di origine. Il raggiungimento di questo obiettivo avrà ricadute positive indubbie anche sotto il profilo del peso specifico dell’Italia in questo Paese, che sarà un interlocutore sempre più importante a mano a mano che procede l’integrazione europea. Una collettività italiana non solo numerosa, non solo integrata, ma anche politicamente matura può essere una risorsa di grande efficacia. Occorre pertanto aiutarla a crescere, coltivando il legame con l’Italia in maniera non ghetizzante, ma in quanto componente indispensabile di questa stessa crescita.

Le politiche dell'emigrazione e i suoi strumenti.

A queste sollecitazioni (vecchie e nuove) deve corrispondere un approccio sostanzialmente diverso nei confronti sia dei contenuti delle politiche verso gli italiani all'estero che degli strumenti. E' da questi che partiamo, perché propedeutici a qualsiasi scelta politica si ritenga di adottare.

Gli strumenti della politica: la rete diplomatico-consolare

Lo strumento principale della politica degli italiani all'estero è costituito dalla struttura amministrativa del Ministero degli Affari Esteri sul territorio. La rete diplomatico-consolare e la rete culturale (Istituti di Cultura) pongono a disposizione dei decisori politici risorse concrete, reali, che necessitano tuttavia di essere utilizzate in maniera innovativa e adeguata ai nuovi compiti.

Essere all'altezza di questi compiti richiede uno sforzo gestionale che – in un contesto di riduzione della spesa pubblica – comporti la riqualificazione e il riorientamento delle risorse attualmente dislocate presso l'Ambasciata e gli Uffici Consolari al di fuori di una logica di semplice riduzione della spesa.

Le proposte che vengono qui presentate si propongono di indicare una soluzione innovativa al dilemma ristrutturazione/riqualificazione della rete consolare, certamente impegnativa per tutte le componenti dell'Amministrazione ma capace di meglio corrispondere agli scopi di una nuova politica per gli italiani all'estero orientata alla promozione della collettività (anche attraverso una nuova attenzione alla qualità del servizio prestato).

Lo studio della situazione attuale evidenzia un'estrema differenziazione nel modo in cui gli Uffici Consolari impiegano le risorse umane, differenziazione che è in parte funzione della dimensione, in parte delle scelte dei Capi Missione. Un dato comune è comunque che gli Uffici Consolari sono per circa il 70% centri di produzione di servizi burocratici. Se si considera una percentuale variabile tra il 6 e il 26% (!) dedicata alla gestione interna, emerge che le strutture consolari sono al momento quasi del tutto impossibilitate a seguire gli aspetti più qualificanti della politica verso l'emigrazione con la attenzione richiesta dai mutamenti sopra esposti. Di fatto, essi sono riservati al Capo dell'Ufficio e, dove presente, dal secondo funzionario diplomatico. Quest'ultimo è peraltro normalmente incaricato della gestione del personale e quindi in buona parte assorbito da compiti di natura interna.

Da una situazione che potrebbe apparire sconcertante possono paradossalmente scaturire elementi di ottimismo, a condizione che si sappiano e vogliano esercitare creatività e spirito innovativo. E' difficile pensare (e questo studio intende più approfonditamente dimostrarlo) che con questi presupposti non ci siano margini di miglioramento in termini di riqualificazione della struttura consolare che possono accompagnarsi a notevoli incrementi di produttività: informatizzazione, automazione, semplificazione burocratica, politica degli incentivi sono alcune delle parole chiave di questo processo.

I contenuti: la politica scolastica e la formazione professionale.

Nella variegata realtà scolastica della Repubblica Federale Tedesca, dove si registra una presenza di oltre 92.000 alunni italiani (inclusi i frequentanti le scuole professionali), esiste un dato comune piuttosto preoccupante: l'utenza scolastica

italiana risulta nel suo complesso la meno qualificata rispetto alle altre comunità migratorie di provenienza europea e in alcuni casi poco si distacca dai bassi livelli scolastici che raggiungono gli alunni provenienti dai Paesi extra-comunitari.

Non è soltanto l'elevata presenza di alunni italiani nelle scuole differenziali (Sonderschulen), soprattutto nei Laender più conservatori, a destare preoccupazione, bensì il forte numero di alunni che frequenta il ramo scolastico meno valorizzante (Hauptschule) e che poi si indirizza verso percorsi formativi poco qualificanti, spesso nemmeno portandoli a termine. Altrettanto preoccupante è la scarsissima presenza di alunni italiani nel Ginnasio.

Negli ultimi anni, a onor del vero, si è registrato un aumento di presenze italiane nelle Realschulen, ovvero l'indirizzo di scuola secondaria intermedio, quanto a livello di qualificazione e peso sul mercato dei titoli scolastici, tra il Ginnasio e la Hauptschule. Ma questo dato, che testimonia comunque di una accresciuta consapevolezza nei riguardi dell'istruzione come base di partenza per un migliore futuro professionale, risulta ridimensionato dal fatto che, al momento di proseguire l'iter formativo nel campo professionale, le scelte attuate convergono in gran parte nei settori di livello basso o medio-basso.

Da anni si discute sulle possibili cause del fenomeno, e certamente sono tanti i fattori sociali e culturali che vanno tenuti in considerazione, legati tanto alla provenienza italiana che alla società di accoglienza.

Nell'ottica della scuola come servizio (pubblico), che però non può rimuovere da sola tutti i fattori, soprattutto esterni, che contribuiscono al disagio e al livellamento in basso degli alunni italiani, diventa indispensabile attivare una sinergia di forze in grado di operare a livello locale per incidere direttamente sulla realtà dei nostri alunni. Soprattutto, occorre esercitare e manifestare una precisa volontà, anche politica, che riesca a vedere in queste generazioni non il peso di problemi da scaricare possibilmente altrove, ma - come è stato spesso detto - una risorsa.

Questo può essere possibile solo laddove, sia nei percorsi scolastici che in quelli formativi (soprattutto tenendo conto dello stretto legame che in Germania esiste tra istruzione, formazione e mondo del lavoro), il fattore "diversità" si trasformi in "opportunità". Diventa allora un percorso obbligato, per l'azione politica, la promozione della biculturalità in tutte le fasce dell'istruzione. In questo il Ministero degli Affari Esteri e le Rappresentanze diplomatico-consolari italiane in Germania sono chiamate ad intensificare il loro impegno al fine di favorire ed incoraggiare l'apertura del sistema scolastico tedesco alle esigenze proprie delle comunità italiane. Accanto a questo aspetto, è altrettanto importante sottolineare il ruolo dell'Amministrazione come centro di impulso e indirizzo politico degli interventi nel settore scolastico ricadenti sotto la diretta responsabilità dello Stato italiano.

In questa sede non si intende fornire riflessioni, valutazione e proposte sulla problematica complessa, e a nostro parere determinante, della gestione del personale scolastico, in particolare docente, dipendente dall'Amministrazione italiana, dagli Enti gestori e dalle autorità scolastiche tedesche dei vari Länder.

Questa tematica viene rimandata ad un prossimo documento.

Il documento qui presentato, invece, si sofferma a lungo sulla necessità di giungere ad una nuova organizzazione degli interventi nel settore scolastico, dando per acquisita la trasformazione avvenuta negli ultimi anni (che qualcuno ha definito "privatizzazione") e anzi chiedendone il completamento. E' infatti sterile insistere sulla alternativa "ideologica" tra carattere pubblico e privato dell'intervento. Più proficuo è invece soffermarsi sulle risorse attivabili perché gli obiettivi, indubbiamente di rilevanza "pubblica", vengano raggiunti.

In questo quadro potrà essere di grande aiuto, da un lato, una più netta distinzione dei ruoli; dall'altro lato, una contemporanea crescita di un settore privato-sociale autonomo dall'intervento pubblico e di un'Amministrazione in grado di stabilire gli obiettivi, indicare le priorità, controllare e valutare l'operato degli Enti del settore privato-sociale.

Se queste condizioni verranno realizzate, saranno creati i presupposti per un più efficace utilizzo dei fondi pubblici nel settore dell'assistenza scolastica e sarà più agevole affrontare i nodi irrisolti: alta frequenza delle Sonderschulen, alta frequenza delle "Hauptschulen", alta percentuale di italiani senza titolo di studio e senza formazione professionale.

Per quanto riguarda la formazione professionale, occorre anche agire sostanzialmente su tre versanti:

- l'azione verso le autorità locali perché incrementino gli sforzi in favore dei gruppi svantaggiati (tra i quali i cittadini italiani) adottando una politica attiva delle pari opportunità, nella convinzione che non sia sufficiente, in una situazione di crescente disuguaglianza, il principio della non discriminazione;
- l'azione verso le famiglie e gli studenti italiani (orientamento), perché acquistino crescente consapevolezza della necessità dell'investimento formativo;
- l'azione diretta di formazione professionale da parte degli Enti italiani, che dovrà avere carattere di integrazione delle iniziative tedesche e di sperimentazione di approcci nuovi.

In questo settore in particolare (ma non solamente) è di grande importanza coltivare il rapporto con le Regioni italiane, agendo per ricostruire su nuove basi i ponti tra la comunità italiana all'estero e i territori di provenienza e valorizzando, con reciproco beneficio, le "risorsa emigrazione".

I contenuti: partecipazione democratica e nuovo associazionismo.

Non può darsi promozione della collettività italiana senza un aumento del livello di partecipazione democratica.

La collettività italiana è oggi più frammentata che nel passato. Il progredire del processo di integrazione, da un lato; la riduzione della quota di connazionali addetti alla grande industria e l'aumento di quella impiegata nei servizi, dall'altro lato, sembrano rendere ancora più problematica l'attivazione di canali di partecipazione che, senza rinchiudere la collettività italiana in un isolamento antistorico, tuttavia siano in grado di elaborare e valorizzare l'esperienza dell'emigrazione. Un'esperienza che resta peculiare sia nel senso della diversità dei bisogni e delle risposte necessarie, sia nel senso del particolare contributo che è in grado di fornire allo sviluppo di società multiculturali come quelle europee si avviano ad essere.

In questo contesto, il ruolo di una presenza associazionistica rinnovata, unitamente a quello di un riorientamento delle politiche pubbliche in questo ambito, può rivelarsi fondamentale.

Occorre incoraggiare la trasformazione già in atto dell'associazionismo verso un modello di imprenditoria sociale che ha già a disposizione un ampio mercato potenziale e che, in alcune sue espressioni, sta già incrementando il potenziale di competenza a qualità all'altezza dei nuovi compiti.

Sul versante delle istituzioni pubbliche, accanto ad una riflessione approfondita sulle risorse attivabili per incoraggiare questo fenomeno, si pone il problema di riposizionare il proprio ruolo nei confronti delle politiche in favore dell'aumento

della partecipazione democratica. Il passaggio dalla logica dell'assistenza e della tutela alla logica della promozione richiede agli Uffici Consolari di entrare in rapporto con tutti i soggetti potenzialmente in grado di fungere da tramite nei confronti della collettività italiana, anche al di là della rappresentanza "formale" (Comites, CGIE) che non può essere più considerata l'unico riferimento.