

I CONTENTUTI. POLITICA SCOLASTICA E FORMAZIONE PROFESSIONALE

1. La scuola in Germania

Evoluzione recente e situazione attuale

Nel 1996 la popolazione scolastica complessiva tra gli italiani in Germania ammontava a 92.410 unità (inclusi i frequentanti le Berufsschulen)¹, con un aumento di 2054 unità rispetto al 1990. L'Italia è stato il solo Paese dell'Unione Europea, insieme con il Portogallo, a far registrare un incremento nella popolazione scolastica complessiva nell'arco di questi sei anni. E' tra l'altro interessante notare come dal 1992 in poi si sia nettamente invertita la tendenza alla diminuzione che si era riscontrata negli anni precedenti. La ripresa dell'emigrazione italiana in Germania dopo la stasi degli anni '80 trova qui una delle più vistose delle conferme.

La maggior parte degli italiani in età scolare frequenta la scuola elementare (Grundschule), in una percentuale che nel 1996 era del 31,65% (32,75% nel 1990).

Tra gli iscritti alla scuola secondaria, il maggior numero di studenti italiani si riscontra nell'Hauptschule (21,29% nel 1996), ovvero il livello più basso con il quale, secondo l'opinione generale, è diventato estremamente difficile riuscire a conseguire un posto di lavoro qualificato. Seguono le scuole di apprendistato (Berufsschule) con il 13,84%, la Realschule (7,43%) e infine il Ginnasio (4,75%), ovvero l'indirizzo più qualificato.

Preoccupante appare il dato, sempre messo in risalto dagli esperti del settore, della percentuale di frequenza della Sondershule, nelle sue due varianti di scuola per alunni con difficoltà nell'apprendimento e per alunni caratteriali: l'8,2%, come media sul territorio federale nel 1995, con punte nei due Länder della Baviera e del Baden Württemberg che arrivano al 10% circa. Questa maggiore percentuale registrata nei due Länder della Germania meridionale, nei quali la comunità italiana è particolarmente numerosa, non può essere messa in correlazione con un corrispondente aumento della popolazione scolastica, quanto in generale con una maggiore severità selezione presenti nei sistemi scolastici delle due Regioni sopraddette

I motivi della alta percentuale di alunni italiani nelle Sonderschulen a livello federale, maggiore anche dei gruppi nazionali di stranieri (ad es: l'8,1% degli alunni turchi nel

¹ I dati citati in questo paragrafo sono tratti dalla pubblicazione "Auslaendische Schueler und Schulabsolventen – 1987 bis 1996" della Conferenza dei Ministri dell'Istruzione tedeschi. Sono stati presi in considerazione i dati dal 1990 in poi.

Baden-Württemberg frequenta la scuola differenziale) non possono essere qui approfonditi: basti qui accennare al complesso intreccio di cause psico-pedagogiche, quali difficoltà linguistiche e di socializzazione, rapporto tra l'identità culturale italiana e la società tedesca, e fattori di carattere sociale, come soprattutto il pendolarismo e un ambiente familiare particolarmente svantaggiato.

Le ragioni dell'insuccesso scolastico e i possibili rimedi

Mentre l'analisi dei dati sulla Sonderschule evidenzia elementi di discontinuità sui quali è opportuno riflettere (e su cui si tornerà più avanti), in generale il panorama della situazione scolastica degli italiani in Germania sembra muoversi poco, soprattutto in relazione agli sforzi finanziari che il Ministero degli Affari Esteri profonde nel settore.

L'insuccesso scolastico è ancora la regola tra gli italiani². Un buon parametro per valutarlo è costituito dal rapporto tra il numero dei frequentanti l'Hauptschule e il numero dei frequentanti la Realschule, il Ginnasio e la Berufsschule. Il presupposto, largamente condiviso, è che il semplice conseguimento del titolo dell'Hauptschule non costituisca ormai più una garanzia di sicurezza di trovare un posto di lavoro. Questo indirizzo è ormai ritenuto del tutto insufficiente a tale scopo ed è sempre meno frequentato dai tedeschi.

Da questi dati si può concludere in generale che pertanto l'insuccesso scolastico è ancora la regola fra gli alunni italiani, considerazione rafforzata dai dati sull'abbandono scolastico, cioè dal numero di coloro che frequentano la scuola dell'obbligo senza raggiungere alcun diploma: malgrado i forti miglioramenti dell'ultimo decennio ancora il 9,1% dei giovani italiani nel 1995 aveva lasciato la scuola senza diploma.

Se gli alunni che abbandonano e coloro che possiedono soltanto il diploma di Sonderschule costituiscono una vera e propria sacca di emarginazione culturale e sociale, anche il conseguimento del titolo di Hauptschule non costituisce ormai più una garanzia di sicurezza di trovare un posto di lavoro, anzi questo indirizzo, per convinzione comune, è ritenuto ormai insufficiente a tale scopo ed è sempre meno frequentato dai tedeschi.

Rappresentando il dato sulla somma dei frequentanti il Ginnasio e la Realschule a quello dei frequentanti l'Hauptschule emerge una situazione che non induce certo all'ottimismo. Gli italiani che frequentano i due indirizzi più qualificati di scuola secondaria sono meno della metà di quelli della Hauptschule e, ciò che forse è ancora meno confortante, si tratta di un dato quasi del tutto stazionario negli anni dal 1990 al 1996. Il confronto con altri Paesi evidenzia come questo rapporto sia il più basso tra gli italiani, di moltissimo inferiore a quello degli spagnoli e più basso anche di

² La considerazione è rafforzata dal fatto che quelli che qui si esaminano sono i dati sulla frequenza scolastica, che non dicono nulla sulla vastità del fenomeno dell'abbandono scolastico, ovvero di quei connazionali che raggiungono la fine dell'obbligo scolastico senza avere ottenuto alcun diploma.

quello dei turchi. Questi ultimi mostrano, peraltro, una dinamica più marcatamente favorevole negli ultimi anni.

Anche i dati relativi alla Berufsschule non evidenziano una situazione favorevole. Nel 1996 il rapporto rispetto ai frequentanti l'Hauptschule è tornato ai livelli del 1990, mentre tra i turchi e gli spagnoli è ancora in ascesa.

In generale, il panorama della situazione scolastica degli italiani in Germania sembra muoversi poco, soprattutto in relazione agli sforzi finanziari che il MAE profonde nel settore.

L'analisi della situazione ci induce a ritenere che difficilmente, proseguendo la tendenza in atto, c'è da attendersi un miglioramento della situazione della collettività italiana senza una politica volta a rafforzare l'intervento nel settore e a razionalizzarne gli strumenti.

La attuale formula organizzativa di gestione delle risorse nel settore dell'intervento scolastico è ancora un ibrido tra la politica dell'assistenza come "emanazione consolare" e una nuova concezione che stenta a vedere la luce.

In Germania, il momento della vera e propria rottura con la precedente fase storica si è verificato intorno alla metà degli anni '90 e si è pertanto concluso da poco. Malgrado la nozione giuridica di "ente di emanazione consolare" fosse stata eliminata già nel 1985, nel settore scolastico la sopravvivenza dei Coasscit (che tali erano e che avevano conservato alcuni caratteri propri degli enti di emanazione consolare) nelle maggiori circoscrizioni consolari è un dato che si riscontra fino all'anno scorso.

I caratteri della fase storica dell'emanazione consolare, rispetto alla questione dell'intervento scolastico, possono essere individuati come segue:

- accentuazione del carattere "pubblico" dell'intervento, attraverso la presenza di un nutrito contingente di insegnanti di ruolo dei corsi di lingua e cultura e con il controllo diretto (attraverso la partecipazione alle riunioni dell'organismo associativo e una conseguente forma di cogestione degli interventi) dei Coasscit da parte dell'Ufficio Consolare;
- monopolio dell'assistenza scolastica da parte dei Coasscit di ciascuna circoscrizione;
- politicizzazione dell'Ente di assistenza scolastica, che intendeva rappresentare la voce delle forze sociali e degli operatori di fronte all'Amministrazione pubblica.

La rottura di questo equilibrio è stata segnata dalla nascita dei Comites, che hanno progressivamente svuotato di significato il ruolo politico dei Coasscit, e dalla consistente riduzione dell'intervento diretto dello Stato in materia scolastica, espressa in primo luogo dalla soppressione dei posti di insegnante di ruolo in tutti i Laender nei quali tali attività potevano essere assunte dalle autorità locali in attuazione della direttiva comunitaria 77/486.

Si è avviato pertanto un processo che ha condotto alla situazione attuale, caratterizzata da una più marcata separazione tra il settore pubblico (l'Amministrazione) e gli Enti gestori, da una parte. Analogamente, ed anzi in maniera più chiara, si è avuta una più netta definizione dei rispettivi compiti tra l'Amministrazione italiana e quella locale, con l'abolizione della "doppia dipendenza" degli insegnanti.

La fase attuale è tuttavia caratterizzata da alcune ambiguità soprattutto nel settore dell'assistenza scolastica. Non ci si riferisce tanto alla persistenza dei Coasscit in alcune circoscrizioni perché questi, dove esistono, non svolgono un ruolo paragonabile a quello del passato. Ne è una riprova la conclusione dell'esperienza dell'Intercosasscit.

L'ambiguità consiste soprattutto, invece, in una non del tutto chiara divisione dei compiti tra l'Amministrazione e gli Enti gestori, che non corrisponde più alla complessità degli obiettivi dell'intervento scolastico. L'accentuazione ancora portata sul ruolo di coordinamento pedagogico degli Uffici Scuola è spesso una formula che nasconde una realtà ancora improntata praticamente alla cogestione degli interventi.

Non si ha, in linea di principio, nulla contro questo sistema. Tuttavia, nella realtà attuale, una scelta più chiara – in termini di definizione dei ruoli tra pubblico e privato sociale – avrebbe maggiori vantaggi operativi, consentirebbe di evidenziare meglio il ruolo di indirizzo e controllo degli Uffici scuola e degli Uffici Consolari, favorirebbe la crescita degli Enti gestori. Verso questa soluzione spinge inoltre il nuovo sistema di finanziamento, in gran parte incentrato sulle procedure del Fondo Sociale Europeo.

Da queste considerazioni deriva che va ormai assunto come obiettivo irrinunciabile quello di cambiare la circolare n. 12 del 1980, ormai largamente inadeguata.

Le linee guida della riforma della regolamentazione degli interventi scolastici sono esposte di seguito.

Linee guida di una nuova circolare sugli interventi scolastici

La complessità delle cause dell'insuccesso scolastico può essere oggi affrontata soltanto in un contesto nel quale operino in stretta collaborazione, ma nella distinzione dei ruoli, due soggetti: il soggetto pubblico (Ambasciata, Uffici Consolari, Uffici Scuola) e gli operatori del settore privato-sociale³.

Il soggetto pubblico deve svolgere i seguenti compiti:

³ Si tralascia di considerare in questa sede il ruolo del sistema scolastico locale, che pure costituisce una variabile importante – se non determinante – del successo scolastico degli alunni locali, proprio perché si intende concentrarsi sull'obiettivo di porre le basi per un sistema di interventi coerente sul versante italiano.

- a. orientare le scelte sul territorio, fissando gli obiettivi sulla base dell'analisi dei bisogni riscontrati;
- b. valutare sulla base delle risultanze dell'attività di cui al punto precedente l'efficacia e la validità degli interventi proposti dagli Enti;
- c. monitorare l'andamento delle attività;
- d. valutare la corrispondenza dei risultati agli obiettivi fissati;
- e. erogare i mezzi finanziari con efficienza ed effettuare con altrettanta efficienza i controlli amministrativo-contabili.

Il settore privato-sociale deve essere costituito da soggetti maturi, in grado di gestire la fase degli interventi mobilitando risorse professionali ed organizzative proprie e di interagire – secondo modalità funzionali allo svolgimento dei propri compiti – con i soggetti locali.

L'esperienza dimostra che Enti in grado di svolgere questo compito sono presenti nella realtà tedesca ed attendono solo di essere valutati sulla base della qualità e dell'efficacia del lavoro svolto.

Si propone dunque che la nuova circolare sull'assistenza scolastica individui chiaramente i compiti degli organi dell'Amministrazione secondo i punti sopra delineati e che vengono di seguito approfonditi.

Funzioni di orientamento e di indirizzo

La procedura dovrebbe fissare i compiti di orientamento e di indirizzo degli organi dell'Amministrazione, stabilendo per l'Ambasciata l'obbligo di determinare annualmente gli obiettivi sulla base di un Programma Paese redatto con il contributo dei Consolati e degli Uffici Scuola. Deve essere chiarito che gli obiettivi devono essere il più possibile quantificabili e resi pubblici mediante circolari agli Enti gestori e ai Comites.

La definizione degli obiettivi deve partire dall'analisi dei dati disponibili presso l'Ufficio Scuola dell'Ambasciata, nonché dalle risorse complessivamente attivabili per l'intera Germania. Questo dato, fondamentale ai fini della corretta programmazione degli interventi, deve quindi essere noto prima dell'avvio dell'intera procedura.

Agli Uffici Scuola dei Consolati dovrebbe essere demandata la fase successiva, che consiste nello stabilire – sulla base dell'analisi della realtà circoscrizionale – il modo ottimale di impiego delle risorse, ovvero nell'indicazione delle priorità delle attività da svolgere ai fini del raggiungimento degli obiettivi fissati nel Programma Paese.

Funzioni di valutazione dei progetti

I Consolati e gli Uffici Scuola dovrebbero avere la responsabilità primaria nella valutazione dei progetti, sulla base di una griglia di valutazione prestabilita e che va allegata alla nuova circolare.

La griglia deve essere corrispondente al modello di presentazione dei progetti da parte degli Enti gestori, divisa in sezioni a ciascuna delle quali va assegnato un punteggio, secondo i criteri in uso nella Commissione dell'Unione Europea.

La valutazione va affidata a rappresentanti del Consolato e dell'Ufficio Scuola. Alla valutazione di tipo tecnico-pedagogico del Consolato e dell'Ufficio Scuola va unito, secondo le disposizioni della legge 205/85, il parere del Comites. Questo deve avere il carattere di valutazione politica complessiva sui progetti in relazione tanto agli obiettivi quanto alle risorse disponibili, senza scendere nel dettaglio delle proposte presentate.

La presenza di una griglia di valutazione e di una commissione di valutatori composta da tecnici consente di far risaltare il ruolo politico del parere del Comites, in maniera opposta a quanto spesso accade di vedere oggi. Ne dovrebbe risultare ridimensionato il problema – da più parti a ragione sollevato – della incompatibilità tra il ruolo di membro del Comites (o di presidente) e quello di rappresentante o membro di Enti gestori.

Funzioni di monitoraggio

Il monitoraggio delle attività è un compito specifico degli Uffici Scuola. Questo va formalizzato prevedendo degli “state reports” periodici, corredati dalla documentazione necessaria posta a disposizione dagli Enti gestori ed eventualmente dalle scuole interessate. La periodicità dei rapporti dovrebbe coincidere con l'erogazione delle diverse “tranches” di contributo (v. più avanti).

Anche lo state report deve seguire uno schema da elaborare a cura della Commissione di valutazione.

Gli esiti del monitoraggio possono dare origine alle azioni conseguenti ai risultati riscontrati. In caso di manifesta incapacità dell'Ente o di eccessivo e immotivato scostamento rispetto agli obiettivi indicati, si può anche giungere al blocco dei contributi e alla loro redistribuzione agli altri Enti della circoscrizione e/o del resto del Paese.

Funzioni di valutazione dei risultati

Il processo si chiude con la valutazione dei risultati ottenuti, il riscontro degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi e la relazione circa le cause di questo scostamento da parte dell'Ente o degli Enti coinvolti.

Anche la valutazione dei risultati, che costituisce il momento fondamentale dell'intera procedura qui presentata, deve rispondere il più possibile a criteri di oggettività e quindi fondarsi su parametri e circostanze fattuali (documentazione scolastica, relazioni insegnanti, pagelle, ecc).

Lo schema di valutazione dovrebbe essere anch'esso predisposto dalla Commissione di valutazione, dal momento che esso dovrebbe tenere conto non solo degli obiettivi fissati nel Programma Paese, ma anche delle priorità stabilite a livello circoscrizionale. In questa fase, ad ulteriore garanzia di neutralità ed obiettività della valutazione, il Capo dell'Ufficio Consolare dovrebbe poter affiancare alla Commissione di valutazione uno o più esperti esterni in possesso di adeguati requisiti e legato al Consolato da rapporti fiduciari in grado di garantire sulla riservatezza e correttezza della valutazione.

Erogazione fondi

E' difficilmente negabile la circostanza che la farraginosità dei meccanismi di erogazione e accreditamento dei contributi costituisca un enorme freno alla potenzialità di sviluppo organizzativo nel senso auspicato.

E' pertanto necessario rivedere radicalmente i meccanismi previsti dalla regolamentazione vigente, cercando allo scopo un'intesa con il Ministero del Tesoro.

La razionalità del sistema impone l'unificazione dei due canali di finanziamento (Fondo Sociale Europeo e capitolo 3577) in un unico flusso. Il meccanismo degli anticipi e delle "tranches" di contributo deve essere adoperato per consentire agli Enti di operare con ragionevole certezza.

Una soluzione largamente diffusa in ambito comunitario, che non si vede perché non debba essere adottata anche dal Ministero degli Affari esteri, è quella di erogare un primo anticipo, un secondo anticipo e un saldo finale. Questo dovrebbe valere per l'insieme del contributo.

Collegando questo sistema alla attività di monitoraggio sopra evidenziata, si otterrebbe il duplice scopo di favorire l'operatività degli Enti e di facilitare il controllo da parte della Amministrazione sulla loro attività.

Controlli amministrativo-contabili

Lo stesso valga per le procedure di controllo amministrativo contabile che dovrebbero essere coerenti con le modalità di erogazione dei fondi; in questo senso le norme di controllo previste dal FSE costituiscono il riferimento più idoneo e trasparente: la rendicontazione delle attività degli enti dovrebbe essere centralizzata e effettuata dal Consolato presso la cui Circoscrizione ha sede legale l'Ente prevedendo un controllo non solo contabile, ma anche un controllo di efficacia e di rapporto costi-benefici; il risultato dei controlli dovrebbe costituire elemento di valutazione fondamentale per il finanziamento dell'attività successiva.

2. Occupazione e formazione professionale in Germania

La Germania degli anni '90 è un Paese in profonda crisi occupazionale, che si è avvicinato alla soglia dei 5 milioni di disoccupati, con tassi mai registratisi dai tempi della Repubblica di Weimar.

Le ristrutturazioni industriali attuate per recuperare la competitività perduta da parte delle grandi imprese tedesche hanno portato all'espulsione dal sistema produttivo di una enorme massa di lavoratori dell'industria, soprattutto tra i non qualificati. I nostri connazionali, presenti in gran numero proprio in questa fascia, sono stati tra i primi a pagare l'impatto di questi processi. La percentuale di occupati italiani in possesso di un titolo professionale si aggira intorno al 30%, cosa che lascia presagire evoluzioni inquietanti, se la tendenza all'espulsione dei lavoratori non qualificati dovesse proseguire. Tra i disoccupati italiani, inoltre, circa l'85% è privo di qualifica professionale e c'è da immaginare un rientro difficile (se non impossibile) nel circuito produttivo.

La situazione nei nuovi Bundesländer (ex Germania dell'Est), che tra il 1993 e il 1994 sembrava in grado di assorbire nuova manodopera e dare quindi una prospettiva anche ai lavoratori sprovvisti di qualifica professionale, è ora nuovamente peggiorata. Nel 1996 e nel 1997 sono infatti andati perduti in quell'area oltre 300.000 posti di lavoro e il tasso di disoccupazione è salito al 18,6%, rispetto ad una media nazionale del 12%⁴.

Il tasso di disoccupazione costituisce indubbiamente l'elemento più preoccupante della situazione sociale in Germania. Degli oltre 4 milioni e mezzo di disoccupati ufficiali in Germania, oltre 51.000 sono italiani. In termini percentuali, il tasso di disoccupazione tra gli italiani è superiore al 20% rispetto al 12% medio, ma il raffronto su cifre assolute dice che difficilmente può attendersi dalle istituzioni tedesche un trattamento di riguardo in favore dei nostri connazionali, senza un' incisiva azione di "persuasione attraverso la collaborazione". Questo significa avviare anche in questo settore (come si è da più tempo cominciato a fare nel settore scolastico) iniziative concrete di collaborazione attraverso le quali è più facile portare le autorità del lavoro tedesche alla percezione dell'importanza e della gravità relativa del problema della disoccupazione tra gli italiani.

Queste iniziative devono poter inoltre puntare su alcuni fattori di vantaggio comparativo di cui possono godere i nostri connazionali, quali il bilinguismo, la propensione al lavoro autonomo, la propensione alla mobilità territoriale. Contemporaneamente, occorre continuare ed incentivare le iniziative per la riduzione del tradizionale deficit formativo di cui soffrono i cittadini italiani in Germania.

Questi due grandi ambiti di attività (lo sfruttamento del potenziale della "risorsa emigrazione" e la riduzione degli svantaggi associati alla stessa condizione) richiede una capacità maggiore rispetto a quanto dimostrato in passato di attivare una reale e proficua collaborazione tra istituzioni italiane (Ministeri interessati, Enti locali, Ambasciata e Consolati), Enti di formazione italiani, rappresentanze della collettività (v. sotto). Solo muovendosi all'interno di una logica coerente è possibile affrontare il compito con qualche possibilità di successo.

Alcuni esempi di iniziative che potrebbero realizzarsi all'interno di questo schema sono:

⁴ Dati tratti dall'International Monetary Fund Country Report n. 97/102 dell'8 agosto 1997

- La predisposizione di programmi di formazione e/o riqualificazione destinati a giovani italiani e spendibili tanto sul mercato del lavoro italiano che su quello locale. In questo caso, la spendibilità non è tanto riferita al dato amministrativo del riconoscimento del titolo, quanto a quello sostanziale della possibilità di trovare un'occupazione. Può rivelarsi di grande utilità il coinvolgimento degli Enti locali (Regioni, ma anche Patti territoriali) in programmi di formazione in grado di aprire ai giovani italiani anche il mercato del lavoro italiano. Condizioni di successo è che i programmi siano coerenti con le vocazioni territoriali, in modo che il collegamento con il sistema produttivo sia realistico;
- Rispetto alla realtà tedesca, il rafforzamento dei "ponti" in grado di superare il fossato tuttora esistente tra le opportunità formative poste a disposizione dal sistema tedesco e la effettiva capacità di coglierle da parte dei nostri connazionali. Rispetto a questo problema, potrebbe rivelarsi utile l'attivazione di "servizi di collegamento" (orientamento alla formazione professionale) che vedano la cooperazione anche finanziaria) di Uffici Consolari, Enti di formazione, Uffici del Lavoro locali.
- Sempre in relazione alla realtà locale, un deciso orientamento all' "animazione di impresa" capace di creare opportunità (ad esempio, realizzando un collegamento con la realtà produttiva italiana) a sostegno della propensione al lavoro autonomo proprio della nostra collettività.

Queste attività richiedono che sia data ai soggetti del "privato sociale" (v. sotto) l'opportunità di crescere, ma soprattutto che il soggetto pubblico migliori la sua capacità di iniziativa e di orientamento. La creazione presso l'Ambasciata di un Ufficio Lavoro e Formazione attrezzato per svolgere questi compiti e capace anche di svolgere attività di "project financing" (ad esempio, favorendo l'accesso alle risorse dei relativi programmi comunitari) potrebbe senz'altro favorire un'evoluzione nel senso sopra descritto.

Situazione scolastica alunni italiani a livello federale dal 1990 al 1996

Numero complessivo alunni stranieri nelle scuole (incluse Berufsschulen) divisi per nazionalità

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Italia	90356	90373	89652	89509	89712	90577	92410
Grecia	46668	47909	49047	48028	46735	45474	44636
Spagna	20237	18969	17811	16501	15655	14543	14080
Turchia	449853	453869	458896	465287	472226	479865	491405
Jugoslavia	131319	141468	168748	186256	190650	198017	196267
Portogallo	14746	14779	14883	15090	15298	15680	16084
altri Paesi	213070	235780	257855	276904	291734	301610	318746
	966249	1003147	1056892	1097575	1122010	1145766	1173628

Numero complessivo alunni stranieri negli asili divisi per nazionalità

Paese	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Italia	746	690	760	720	719	748	750
Grecia	205	195	232	205	219	185	227
Spagna	71	66	57	62	53	69	75
Turchia	3931	4141	4345	4744	5085	5341	5439
Jugoslavia	588	707	1174	1480	1647	1619	1522
Portogallo	46	65	74	98	91	107	84
altri Paesi	1705	2066	2105	2146	2176	2163	2259
	7292	7930	8747	9455	9990	10232	10356

Numero complessivo alunni stranieri nelle scuole elementari divisi per nazionalità

Paese	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Italia	29594	28659	27558	27004	27195	27994	29252
Grecia	13459	13636	13702	13219	12868	12781	12709
Spagna	4361	3903	3521	3228	3119	3111	3154
Turchia	137132	131930	129785	132870	142480	155291	170122
Jugoslavia	33581	34865	47854	55857	59492	62529	62704
Portogallo	3689	3809	3764	3974	4349	4694	5021
altri Paesi	72863	81308	87707	93505	96135	100558	106544
	294679	298110	313891	329657	345638	366958	389506

Numero complessivo alunni stranieri nelle scuole medie (Hauptschulen) divisi per nazionalità

Paese	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Italia	20514	19903	19443	19140	19067	19525	19670
Grecia	11601	11284	10996	10404	9839	9396	9062
Spagna	3268	2849	2604	2266	2035	1791	1655
Turchia	108350	105807	102237	98602	94069	91799	89681
Jugoslavia	29805	32247	40787	43424	42569	41328	38028
Portogallo	2951	2731	2628	2597	2623	2759	2875
altri Paesi	34226	36730	39053	42616	44165	45215	46824
	210715	211551	217748	219049	214367	211813	207795

Numero complessivo alunni stranieri nelle scuole medie (Realschulen) divisi per nazionalità

Paese	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Italia	6134	6429	6643	6762	6915	6807	6863
Grecia	3668	3697	3707	3451	3673	3634	3679
Spagna	2294	2201	2023	1785	1704	1534	1395
Turchia	28662	29520	30245	30571	30623	30104	30097
Jugoslavia	14047	14142	13863	13860	13724	13651	13444
Portogallo	1489	1425	1392	1352	1315	1250	1257
altri Paesi	13203	14318	16155	17078	18953	19980	21629
	69497	71732	74028	74859	76907	76960	78364

Numero complessivo alunni stranieri nei Ginnasi divisi per nazionalità

Paese	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Italia	4034	4159	4248	4262	4335	4343	4386
Grecia	4339	4407	4416	4312	4125	4005	3915
Spagna	2298	2233	2135	2004	1868	1692	1542
Turchia	21768	22968	23707	23998	23530	22890	22526
Jugoslavia	12530	12929	13001	12992	12163	11999	11826
Portogallo	1373	1435	1487	1413	1392	1329	1292
altri Paesi	30384	32510	34177	35321	37129	39058	41321
	76726	80641	83171	84302	84542	85316	86808

Numero complessivo alunni stranieri nelle Sonderschulen fuer Lernbehinderten divisi per nazionalità

Paese	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Italia	4115	4107	4062	3965	3877	3755	3633
Grecia	796	910	1034	1107	1162	1141	1079
Spagna	407	398	351	315	301	272	238
Turchia	16687	16643	16679	16781	16573	16548	15811
Jugoslavia	3066	3422	3856	5010	6000	7263	7766
Portogallo	319	295	317	360	390	405	453
altri Paesi	4523	5326	6330	7096	7887	8653	8841
	29913	31101	32629	34634	36190	38037	37821

**Numero complessivo alunni stranieri nelle Sonderschulen fuer sonstige
Behinderte divisi per nazionalità**

Paese	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Italia	1696	1743	1779	1743	1753	1709	1852
Grecia	589	611	640	656	669	649	684
Spagna	301	261	252	241	227	217	223
Turchia	7281	7542	7734	7886	7994	8101	8588
Jugoslavia	1735	1787	1960	2249	2467	2716	3079
Portogallo	202	188	182	188	201	216	221
Altri Paesi	2799	3154	3466	3728	4147	4163	4603
	14603	15286	16013	16691	17458	17771	19250

Numero complessivo alunni stranieri nelle Berufsschulen divisi per nazionalità

Paese	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Italia	13265	13955	14144	14203	13700	13094	12787
Grecia	6326	7034	7736	7716	7092	6672	6255
Spagna	3934	3877	3774	3489	3243	2890	2868
Turchia	56464	60539	64851	65892	64104	60445	56391
Jugoslavia	19058	22569	24524	25650	25404	27012	27517
Portogallo	2448	2504	2541	2510	2382	2202	2165
Altri Paesi	18612	21074	24549	26484	27616	26313	25959
	120107	131552	142119	145944	143541	138628	133942

**Italia - rapporto frequenza vari ordini di scuole su totale popolazione
scolastica dal 1990 al**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Asili	0,83	0,76	0,85	0,80	0,80	0,83	0,81
Elementare	32,75	31,71	30,74	30,17	30,31	30,91	31,65
Hauptsch.	22,70	22,02	21,69	21,38	21,25	21,56	21,29
Realsch.	6,79	7,11	7,41	7,55	7,71	7,52	7,43
Ginnasio	4,46	4,60	4,74	4,76	4,83	4,79	4,75
Sondersch.	6,43	6,47	6,52	6,38	6,28	6,03	5,94
Berufsch.	14,68	15,44	15,78	15,87	15,27	14,46	13,84
	88,6	88,1	87,7	86,9	86,5	86,1	85,7

**Totale stranieri - rapporto frequenza vari ordini di scuole su totale
popolazione scolastica dal 1990 al 1996**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Asili	0,75	0,79	0,83	0,86	0,89	0,89	0,88
Elementare	30,50	29,72	29,70	30,04	30,81	32,03	33,19
Hauptsch.	21,81	21,09	20,60	19,96	19,11	18,49	17,71
Realsch.	7,19	7,15	7,00	6,82	6,85	6,72	6,68
Ginnasio	7,94	8,04	7,87	7,68	7,53	7,45	7,40
Sondersch.	4,61	4,62	4,60	4,68	4,78	4,87	4,86
Berufsch.	12,43	13,11	13,45	13,30	12,79	12,10	11,41
	85,2	84,5	84,1	83,3	82,8	82,5	82,1

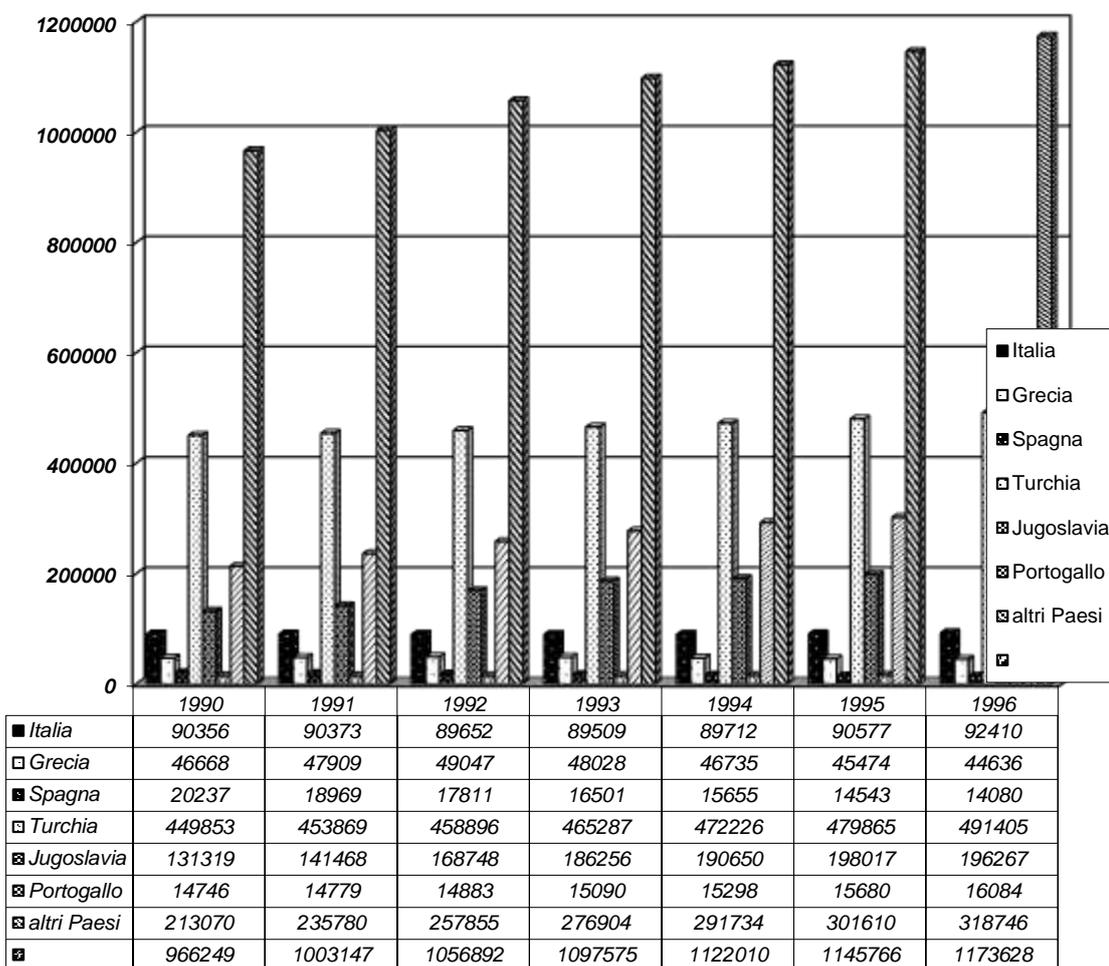
**Indicatori di successo scolastico - frequenza Ginnasio e Realschule rapportato
all'Hauptschule**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Italia	0,38	0,39	0,41	0,40	0,42	0,41	0,41
Spagna	1,41	1,56	1,60	1,67	1,76	1,80	1,77
Turchia	0,47	0,50	0,53	0,55	0,58	0,58	0,59
Altri Paesi	1,27	1,27	1,29	1,23	1,27	1,31	1,34

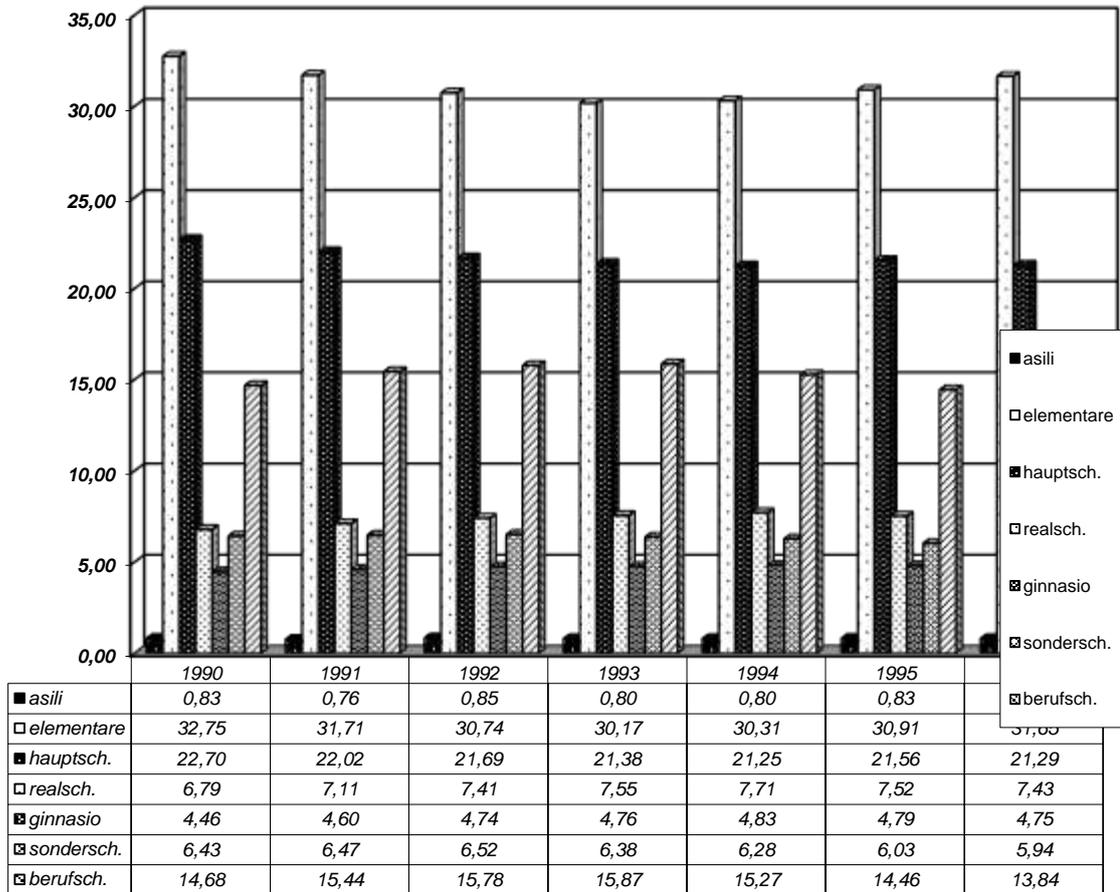
**Indicatori di successo scolastico - frequenza Berufschule rapportato
all'Hauptschule**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Italia	0,65	0,70	0,73	0,74	0,72	0,67	0,65
Spagna	1,20	1,36	1,45	1,54	1,59	1,61	1,73
Turchia	0,52	0,57	0,63	0,67	0,68	0,66	0,63
Altri Paesi	0,54	0,57	0,63	0,62	0,63	0,58	0,55

popolazione scolastica non tedesca dal 1990 al 1996



italia - rapporto popolazione scolastica nei diversi ordini di scuola e popolazione scolastica complessiva



I CONTENUTI. PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA E NUOVO ASSOCIAZIONISMO

1. Partecipazione democratica della collettività

Nel 1997, nella circoscrizione consolare di Francoforte si sono avute tre importanti occasioni di verifica del livello di partecipazione democratica della nostra collettività: le elezioni comunali in Assia (2 marzo), le elezioni Comites (22 giugno), le elezioni per il rinnovo dei Consigli degli Stranieri in Assia (9 novembre).

Anche se per le occasioni elettorali svoltesi sotto la competenza degli Uffici elettorali tedeschi non sono disponibili dati certi, ma solo stime attendibili, sembra di poter dire che la partecipazione ai tre eventi si attesti sulle seguenti percentuali:
Voto comunale : 10%-15% (stima)
Voto Comites : 11%
Voto Consiglio Stranieri: 8-12% (stima).

Pur nella eterogeneità delle circostanze, si evidenzia un tasso di partecipazione omogeneo, riflettend sul quale possono trarsi alcune ipotesi.

1. Il problema della informazione sull'evento, se c'è, non è legato alle carenze di questa o quella amministrazione ma a problemi oggettivi (la mobilità degli italiani) e comunque, alla luce dei dati, va sicuramente ridimensionato. Lievemente diverso è il discorso rispetto alla informazione sui contenuti (programmi, candidati) la cui carenza indica soprattutto sull'aspetto motivazione e interesse, di cui si parla al punto successivo.
2. La scarsa partecipazione sembra in realtà legata ad un generalizzato deficit di interesse e di motivazione, tanto da potersi dire che il solo fatto di andare a votare costituisce per i nostri connazionali un segnale di forte partecipazione in sé. In altri termini, quell'italiano su dieci che va a votare è animato da un desiderio di partecipazione politica indipendente dai contenuti e dall'oggetto del voto, che non costituiscono, anche se noti, l'elemento che determina la scelta di andare a votare.
3. La diffusa indifferenza rispetto alle occasioni elettorali non incoraggia particolari ottimismo in vista del voto all'estero. Anche se si riuscissero a risolvere al meglio tutti i problemi tecnici ed amministrativi e anche considerando che la mobilitazione delle forze politiche e dell'Amministrazione sarebbe sicuramente massima, è difficile ipotizzare che questi fattori da soli possano mutare radicalmente il quadro sopra descritto.

Il problema diventa allora quello di formare un'opinione pubblica che alimenti la motivazione al voto non solo in base alla conoscenza degli scopi e dei programmi, ma anche alla consapevolezza dei diritti e degli interessi legati alla partecipazione elettorale. La difficoltà maggiore è costituita dall'assenza di mezzi di comunicazione di massa efficaci rispetto a questo obiettivo.

La stampa d'emigrazione raggiunge infatti solo quella parte di opinione pubblica già motivata e (più o meno confusamente) consapevole.

La stampa e la televisione nazionale (più o meno ampiamente fruite dai nostri connazionali) non si occupano di temi che possano in qualche modo risvegliare la partecipazione politica.

Resta allora, come possibilità concreta, quella di attivare un'azione coordinata, il cui fulcro sia negli Uffici Consolari, volta a rafforzare tutti i canali disponibili di partecipazione e di rappresentanza: E' urgente, a questo proposito, recuperare una parte degli esponenti dotati di capacità rappresentativa della collettività che stanno progressivamente perdendo il rapporto con l'Italia e le sue articolazioni istituzionali all'estero (Comites inclusi).

La rappresentanza degli italiani in Germania, che la legge sui Comites immaginava unitaria, si è frantumata in una pluralità di soggetti e istituzioni, in parte dotati di una investitura elettiva, in parte emersi da un processo di selezione naturale di una embrionale "classe dirigente". A questi soggetti può essere richiesto di farsi attivamente portavoce delle istanze della collettività sia verso le articolazioni istituzionali e sociali del Paese di accoglienza, sia verso le istituzioni italiane. In questo modo, potranno contribuire a raggiungere l'equilibrio migliore tra gli obiettivi, apparentemente contrapposti, dell'integrazione nella società locale e del mantenimento dell'identità e del legame con l'Italia. L'esperienza dell'emigrazione mostra ormai con evidenza che non ci può essere un'integrazione sana senza la valorizzazione dell'identità d'origine.

Ad un livello di base, il rapporto con i soggetti rappresentativi va incentrato sugli Uffici consolari e sul concetto di rappresentanza sostanziale. Vale a dire che occorre, con realismo e onestà, ammettere che il solo criterio della rappresentanza formale (i Comites e i CGIE) non è più sufficiente a cogliere la complessità dell'articolazione sociale della nostra collettività. Gli odierni limiti sostanziali di questa forma di rappresentanza vanno fatti discendere dalla stessa idea di emigrazione alla base dell'istituzione dei Comites. Un'emigrazione che si immaginava ancora bisognosa soprattutto di tutela e assistenza e il cui tessuto sociale era mantenuto coeso dalla rete di associazioni, il cui legame con l'Italia costituiva la sola risorsa percepita come tale dai nostri connazionali per sopravvivere ed adattarsi alla realtà dell'emigrazione.

Oggi, invece, diversi soggetti si occupano di rappresentare in diversi fori gli interessi dei nostri connazionali in Germania. Molti nostri connazionali non hanno più, per fortuna, la necessità di essere tutelati rispetto ai loro bisogni primari (lavoro, salute, previdenza, sicurezza); hanno, invece, bisogni più complessi da individuare e spesso poco riconoscibili da loro stessi (istruzione, formazione, valorizzazione del loro ruolo nella società tedesca), che devono essere affrontati con strumenti più raffinati e per la cui espressione non ritengono di doversi affidare a forme di partecipazione politica che evidentemente giudicano insufficienti (i Comites, i Consigli per gli Stranieri) o per le quali non sono ancora maturi (i Consigli Comunali).

Una quota di connazionali invece, pur non avendo problemi di natura economica o sociale, ha comunque bisogni "superiori", ad esempio di carattere culturale, rispetto ai quali non riscontra un'offerta sufficiente e – comunque – che non possono essere

soddisfatti da nessuna delle forme di partecipazione politica attualmente a disposizione.

Si pone dunque il problema di studiare forme di partecipazione allargate, che superino i limiti dell'offerta disponibile e che comunque incentivino, nel medio periodo, l'utilizzo degli strumenti di partecipazione democratica disponibili.

Spetta all'Amministrazione, per il tramite della rete diplomatico-consolare, di assumere come un obiettivo il coinvolgimento di questi soggetti nelle attività in favore della collettività, adottando formule organizzative appropriate e differenziate a seconda della realtà circoscrizionale. Nelle realtà maggiori (Stoccarda, Colonia, Francoforte) i rispettivi Consolati Generali potrebbero porsi al centro di un'iniziativa che porti alla costituzione di tavoli tematici, coinvolgendo i soggetti di cui sopra (Comites, membri dei Consigli Comunali, ove eletti, e membri dei Consigli per gli Stranieri) nello studio e nell'attuazione di progetti a favore della collettività sotto la guida dell'Ufficio Consolare. Se ben gestito e a condizione che gli Uffici Consolari siano posti in condizione di destinare a questo lavoro risorse e tempo sufficienti, ci si possono attendere buoni risultati dalla interazione tra questi soggetti che, oltre a comprensibili limiti, presentano ciascuno caratteri complessivamente in grado di contribuire al successo delle politiche in favore della collettività.

Un importante ruolo in questo ambito può e deve essere svolto dall'associazionismo.

2. Associazionismo: verso una nuova prospettiva

Una realtà in così complesso mutamento quale quella della collettività italiana in Germania non può non mutare altrettanto profondamente le strutture associative.

Si sta facendo strada un associazionismo volto ad individuare e soddisfare i nuovi bisogni sociali, che agisce ed opera con l'approccio proprio di una "impresa sociale". Questo nuovo associazionismo, spesso nato dalle tradizionali esperienze di aggregazione, ma in parte anche frutto di un impegno nuovo proveniente dalla parte più cosciente della collettività, specie tra le giovani generazioni, va incoraggiato in due modi:

- a. nel superare la frammentazione attuale, esito del venire meno del tradizionale ruolo aggregante delle appartenenze ideologiche, e nel costituire nuove forme di integrazione e scambio reciproco;
- b. nel favorire la crescita della capacità di risposta ai nuovi bisogni, specie nel settore dei servizi alla persona, che esige competenze e professionalità da valorizzare.

Il ruolo politico dell'Amministrazione deve quindi consistere nel fungere – per quanto possibile – da centro di riferimento per questa realtà in evoluzione. A tale scopo, deve porsi il problema di modernizzare gli obiettivi e le modalità di utilizzo di risorse pubbliche che – seppure non disponibili in misura adeguata – possono comunque favorire un'evoluzione positiva dell'associazionismo. In particolare, deve essere approfondita la riflessione sulle risorse attualmente destinate all'assistenza diretta (principalmente sotto forma di sussidi), per verificare la possibilità di impiegarle a sostegno dello sviluppo di un'imprenditoria sociale in emigrazione.