



Insieme diamo forma alla società dell'immigrazione

Relazione della Commissione specifica del Governo federale sulle condizioni quadro della capacità di integrazione

Messaggi principali

Estratto della relazione della Commissione specifica del Governo federale sulle condizioni quadro della capacità di integrazione. Per la relazione completa e approfondimenti consultare www.fachkommission-integrationsfahigkeit.de

1. La Germania è un Paese dall'immigrazione variegata

In ambito europeo la Germania è diventata di gran lunga il principale Paese di destinazione della migrazione e nel paragone mondiale essa occupa il secondo posto dopo gli Stati Uniti d'America. Quindi la Germania è, di fatto, un Paese d'immigrazione e la migrazione è una componente essenziale della società tedesca. Essa contribuisce a caratterizzarla - in passato, oggi e in futuro.

Secondo l'opinione della Commissione specifica è quindi necessario sviluppare un modo di intendere aperto di ciò che vuol dire "essere tedeschi" con criteri di appartenenza che tengano conto della diversità della Germania come Paese d'immigrazione. Questo creerà un nuovo concetto del significato di "noi" e di conseguenza la base di una buona convivenza. Nonostante ciò ci saranno comunque sempre idee diverse e dibattiti controversi su come impostare la politica dell'immigrazione e dell'integrazione. Tali dibattiti sono legittimi e la presenza di diverse concezioni in merito alla politica dell'immigrazione e dell'integrazione deve essere naturalmente accettata in seno a una società democratica, a condizione che essi si muovano sul terreno della Costituzione e che rispettino la dignità degli altri. In ultima istanza la decisione sulle condizioni nelle quali si realizzano l'ingresso sul territorio nazionale e il soggiorno nel Paese è politica.

2. Se l'integrazione riesce, la migrazione offre opportunità

La quota di immigrati e dei loro discendenti alla popolazione in Germania aumenterà costantemente nei prossimi decenni. Questo dato di fatto comporta della opportunità: se l'integrazione nel mercato della formazione e del lavoro riesce, può generare notevoli

vantaggi economici e anche entrate fiscali a vantaggio dello stato sociale, specialmente sullo sfondo del cambio demografico. Inoltre le società aperte approfittano di una crescente varietà culturale e sociale. Come le esperienze storiche della migrazione e integrazione in Germania mostrano, queste opportunità comportano anche dei rischi, i quali possono consistere in una maggiore forbice delle opportunità di formazione, di lavoro e di sviluppo della vita, in un'incidenza della disoccupazione superiore alla media tra gli immigrati e i loro discendenti, la quale colpisce in particolare anche le donne, come anche in conflitti sociali, politici e culturali oppure in estromissione e discriminazione, per accennare solo ad alcuni degli aspetti problematici. Inoltre si prevede che la migrazione intensificherà il divario tra metropoli e dintorni, una tendenza rafforzata anche dal cambio demografico. Ma nessuno di questi processi è dato per natura e si sottrae alla possibilità di essere gestito. La Commissione specifica raccomanda di assumere una politica della migrazione e dell'integrazione attiva, che riconosca le opportunità che essa offre e tenti di metterle frutto nell'interesse di tutta la popolazione. A tale fine la Commissione fa delle proposte concrete.

3. Riconoscere e per quanto possibile ridurre i conflitti tra politica dell'asilo e politica dell'integrazione

La politica dell'asilo e l'integrazione di persone aventi diritto di protezione in Germania persegue primariamente obiettivi umanitari, sanciti dal diritto internazionale e comunitario come anche dal diritto fondamentale all'asilo stabilito dalla Costituzione tedesca. La Commissione specifica riconosce tali obblighi. Tanti settori della politica dell'asilo e dell'integrazione negli ultimi anni si sono dimostrati poco funzionali. Che sia necessario riformare il sistema dell'asilo politico in ambito globale, europeo e nazionale è fuor di dubbio. Il compito della Commissione specifica non era quello di sviluppare proposte di riforma in tal senso, ma certamente proposte per l'integrazione dei ben 1,8 milioni di persone in cerca di protezione, di cui la maggior parte con diritti di tutela giuridicamente riconosciuti, che vivono in Germania.

L'integrazione di persone aventi diritto di protezione tocca contemporaneamente questioni inerenti la gestione della migrazione. Se questa si sviluppa con successo, ciò amplia gli spazi di gestione per una politica dell'asilo e dei rifugiati che si orienti a principi umanitari. La durata delle procedure di asilo, le difficoltà di accesso a corsi di integrazione e a programmi di insegnamento della lingua, come anche i vincoli di soggiorno, hanno effetti negativi sulle opportunità di integrazione. In questo scenario si formano anche situazioni di conflitto di interessi, in particolare nei rapporti verso persone con richiesta di asilo in corso e persone tollerate, che non espatriano volontariamente e che non vengono espulse. Una politica di immigrazione attiva e maggiori opportunità di partecipazione possono contribuire ad aumentare gli stimoli alla migrazione di persone prive di legittimi diritti di protezione.

Alla luce di tutti i diversi punti di vista, la Commissione specifica concorda, in linea di principio, sul fatto che un sistema di gestione dell'asilo politico debba distinguere tra persone con e senza bisogno di protezione e che, di conseguenza, in caso di richiesta di asilo respinta, anche gli espatri forzati siano necessari. Ciò non esclude la possibilità di sostenere le opportunità di permanenza nel Paese di persone che cercano protezione ben integrate, che vada oltre la semplice tolleranza della formazione e dell'attività lavorativa. In linea di principio la Commissione specifica consiglia di proseguire e sviluppare gli sforzi dedicati all'integrazione di persone aventi diritto di protezione che in ampi loro settori hanno avuto successo.

4. L'integrazione è un compito a lungo termine che interessa tutti

Secondo l'approccio adottato in questa sede, l'integrazione deve essere scollegata dalla migrazione e deve essere intesa in modo più ampio di quanto non sia stato fatto finora. Essa è un processo che coinvolge la società nella sua interezza e quindi richiede gli sforzi di tutti. Al contempo l'integrazione è un compito di lunga durata che può riuscire solo se la partecipazione è abbinata all'obbligo di sostenere attivamente la comunità solidale. Tutti devono poter confidare che lo Stato, con la corrispondente politica, massimizzi le opportunità della migrazione e ne riduca i rischi. Integrazione come compito di lunga durata vuol dire anche trovare risposte a breve termine, ma soprattutto significa creare strutture istituzionali a lungo termine armonizzate l'una rispetto all'altra in vista dei compiti prefissati.

Un'integrazione riuscita è, a sua volta, un presupposto della coesione sociale. Questa, in una società moderna e pluralista, si fonda sulla parità delle opportunità di partecipazione, sul riconoscimento del diritto, su forme di condotta civili e su un'idea di sé stessi in costante evoluzione. Non richiede solo la partecipazione alle opportunità, ma anche la collaborazione attiva alle tante possibilità e compiti. La coesione della società non può essere prescritta dallo Stato e richiede più del semplice rispetto formale delle leggi. Tra i fattori determinanti si trovano il dibattito, anche acceso, ma costruttivo sui conflitti che sorgono dalla convivenza, il confronto delle diverse posizioni e la ricerca di compromessi.

5. Integrazione è partecipazione, rappresentanza e stima

L'immigrazione aumenta la varietà. Nel frattempo ben un quarto della popolazione in Germania è composto da persone che sono immigrate o i cui antenati sono immigrati. Secondo il modo ampio di intendere l'integrazione adottato dalla Commissione specifica, la partecipazione con pari opportunità vuol dire, tra l'altro, operare affinché membri di tutti i gruppi sociali siano rappresentati in modo adeguato e corrispondente alle loro qualifiche e capacità in tutti i livelli gerarchici in politica, amministrazione, economia, scienza, cultura, mezzi di comunicazione e società civile. In tal senso occorre portare

avanti un'apertura delle istituzioni dello Stato che si orienti alla diversità sociale, dato che l'azione dello Stato costituisce un segnale per tutta la società. Ciò vale sia per gli immigrati e i loro discendenti, sia per altri gruppi tendenzialmente svantaggiati.

6. La soppressione attiva della discriminazione e il rispetto nei rapporti con gli altri sono i presupposti della partecipazione e della collaborazione

Una società integrata è una società che non discrimina e che offre pari opportunità di partecipazione a tutti i gruppi della popolazione. Questo obiettivo non è raggiunto nemmeno alla lontana. La discriminazione non è sempre intenzionale, può essere anche involontaria, in particolare strutturale e istituzionale. Con ciò essa ha un carattere trasversale, che interessa sia gli immigrati, sia i loro discendenti e altri gruppi. Il disprezzo vissuto, l'esclusione e la sperequazione pregiudicano l'identità e la sensazione di appartenenza degli interessati e quindi, a medio e lungo termine, anche la coesione sociale nel suo complesso. L'esclusione e la sperequazione, inoltre, generano costi economici. Le corrispondenti esperienze nei rapporti con le autorità e nell'azione dello Stato minano la fiducia nello Stato. Quindi la discriminazione deve essere contrastata attivamente, tra l'altro occorre migliorare la tutela giuridica e pratica dalla discriminazione e focalizzare maggiormente l'attenzione della società su questi aspetti.

7. Riflettere sui termini comunemente usati

È importante fare attenzione a un uso più sensibile della lingua nel discorso pubblico, non in ultimo per prevenire la polarizzazione e la politicizzazione. Spesso i termini di uso comune e le differenziazioni giuridiche non corrispondono; inoltre occorre valutare il contesto nel quale vengono rispettivamente usati. Quindi la creazione attiva di una società dell'immigrazione prevede anche una riflessione sui termini e sui concetti come anche sul loro uso, perché essi trasmettono sempre messaggi (impliciti). Cosciente di ciò la Commissione propone, tra l'altro, una definizione più stretta e al contempo più chiara di quanto non sia stato fatto in passato del concetto "contesto migratorio" nell'ambito delle statistiche ufficiali. Inoltre si propone di non parlare più di "persone con contesto migratorio" ma di "immigrati e loro discendenti (diretti)". La Commissione specifica è cosciente che anche questa locuzione presenta degli aspetti problematici. Secondo l'opinione dei membri della Commissione non esiste una soluzione, nel senso di un'espressione universalmente impiegabile, che adempia sia a requisiti scientifici sia a quelli di uso comune e politici.

8. La parità delle opportunità nella formazione è indispensabile

La formazione riveste un ruolo di primo piano nell'integrazione. I bambini e i giovani, con passato migratorio e senza, possono essere sostenuti al meglio se le strutture della formazione tengono conto delle loro specificità della vita sociale e della loro varietà linguistica, culturale e religiosa e le riconoscono. A fronte dei diversi presupposti all'apprendimento è necessario un sostegno e supporto differenziato negli asili e nelle scuole, al fine di ridurre gli svantaggi connessi con l'estrazione familiare, in particolare con l'ingiustizia sociale e con i diversi presupposti linguistici all'apprendimento. La scuola deve fare più proposte di apprendimento e insegnamento di alta qualità che si orientino al potenziale individuale e allo sviluppo e deve assicurare standard minimi, affinché gli scolari e le scolare possano raggiungere un livello formativo che consenta loro di ottenere una biografia formativa di successo e la partecipazione alla vita pubblica. Di conseguenza lo Stato ha l'obbligo di assicurare una formazione caratterizzata da una maggiore giustizia delle opportunità in Germania. A tale scopo occorre sviluppare e assicurare la qualità della proposta formativa, in particolare anche nel settore della formazione e del sostegno linguistico. Inoltre i percorsi formativi dovrebbero essere impostati in modo aperto per più tempo.

9. Utilizzare meglio le capacità degli immigrati, sostenere le loro competenze.

Negli ultimi due decenni sono stati fatti notevoli progressi, sia nella politica dell'integrazione sia nei suoi risultati. Nonostante ciò si evidenzia una crescente polarizzazione ai livelli superiori e inferiori dello spettro delle qualificazioni. Gli immigrati spesso non possono mettere a frutto le loro competenze e capacità. Sotto l'aspetto delle opportunità di formazione e di lavoro, mediamente, esiste tuttora un forte gradiente, che pregiudica specialmente persone che cercano protezione. Il sostegno delle competenze acquisite all'estero e il rafforzamento delle competenze di immigrati rientra quindi tra i compiti della politica dell'immigrazione e in particolare della politica della formazione e del mercato del lavoro. Tutte le persone che vivono in Germania devono poter acquisire competenze di base necessarie alla partecipazione e collaborazione attiva alla società e al mercato del lavoro.

In tale contesto il sostegno linguistico riveste un ruolo di primaria importanza, perché la buona padronanza del tedesco è la chiave alla partecipazione attiva in tutti i settori della società. Anche il sostegno dell'acquisizione di titoli formativi della scuola, della formazione professionale e accademici in Germania è importante.

10. Una politica dell'immigrazione previdente può migliorare l'integrazione sul mercato del lavoro

Di fronte al cambio demografico e alla tendenza in diminuzione dell'immigrazione da altri Stati membri dell'Unione Europea per la Germania la sfida consiste nella maggiore apertura dei mercati del lavoro per persone provenienti da Stati terzi, se si vuole stabilizzare, anche minimamente, il potenziale delle forze di lavoro. Con la legge sull'immigrazione di lavoratori specializzati (Fachkräfteeinwanderungsgesetz) il legislatore ha cercato di tenere conto di ciò. In modo particolare la Commissione specifica giudica positivamente la rinuncia alla "Vorrangprüfung" (*ossia la verifica dell'assenza di diritti prioritari di occupazione di autoctoni. N.d.t.*) e si impegna affinché le soglie per l'immigrazione lavorativa vengano ulteriormente abbassate. Inoltre il riconoscimento di attestati ottenuti all'estero e la certificazione delle qualifiche ottenute con l'esperienza professionale devono essere facilitati. Per mezzo di una gestione della migrazione per lavoro orientata al fabbisogno anche le opportunità di integrazione di migranti per lavoro vengono sensibilmente migliorate.

11. L'integrazione richiede una politica dello sviluppo urbano e una politica dell'edilizia sociale a lungo termine

L'abitazione è un diritto umano e un pilastro della partecipazione sociale in Germania. Da un lato la situazione abitativa deve essere adeguata e stabile. Dall'altra la domanda su come e dove una persona vive incide sulle possibilità di partecipazione, sulla quantità e sulla tipologia di contatti sociali e nel vicinato, sul riconoscimento sociale, sul benessere e sulla salute, sulla raggiungibilità e sull'accessibilità alle infrastrutture, alle strutture della formazione e ai posti di lavoro. Ciò vale in particolar modo per gli immigrati, i cui impedimenti strutturali rendono più difficile l'accesso al mercato delle abitazioni.

Specialmente negli agglomerati urbani i comuni devono mettere a disposizione i necessari mezzi giuridici e finanziari per creare spazio residenziale e per gestire le strutture abitative. Una politica dell'integrazione più preveggenza sostiene i quartieri che erogano specifiche prestazioni dell'integrazione e ne onora le prestazioni per la società urbana. La Commissione consiglia una politica attiva dell'abitazione e delle aree edificabili, la quale miri a una maggiore disponibilità di spazio abitabile, ma che al contempo ponga l'accento sul costo dell'abitazione e sulla sua accessibilità. Una tale politica mobilita risorse e le accresce impostando in modo armonico lo sviluppo urbano sostenibile, l'abitare e l'integrazione.

12. La parità delle opportunità della salute è un presupposto per un'integrazione di successo

Un'integrazione di successo presuppone pari opportunità della salute. La salute degli immigrati e dei loro discendenti è determinata dagli stessi fattori sociali ed economici di quella della popolazione non immigrata, sotto questo aspetto però essi sono mediamente svantaggiati. Sono soprattutto gli svantaggi nell'ambito formativo, del reddito e della situazione di lavoro e abitativa, come anche la discriminazione sociale e il razzismo a pregiudicare la salute. Il miglioramento della situazione socio-economica e la lotta alla discriminazione e alla xenofobia costituiscono quindi un importante contributo al miglioramento della situazione sanitaria di immigrati e dei loro discendenti.

Al fine di garantire un accesso al servizio sanitario e alle terapie mediche con pari opportunità ed esente da fattori di discriminazione, i servizi sanitari devono abbassare le barriere culturali e creare e ampliare un approvvigionamento sensibile alla diversità. Attualmente sussistono limitazioni nel diritto ai servizi sanitari per singoli gruppi di migranti. Dal punto di vista della salute le limitazioni individuali dei servizi sanitari, vigenti per singoli gruppi di persone, dovrebbero essere rimosse e dovrebbero venire erogati gli stessi servizi concessi a persone che percepiscono prestazioni dell'assistenza sociale. Oltre a ciò la politica considera ulteriori aspetti nella decisione, che i membri della Commissione specifica valutano in modo differenziato. Lavoratori e lavoratrici stagionali e persone che cercano protezione dovrebbero essere alloggiati in modo tale da adempiere all'ordinanza per la protezione dal coronavirus (Corona-Schutzverordnung). Ciò richiede alloggi che permettano di rispettare le distanze e le prescrizioni igieniche.

13. Razzismo, criminalità determinata dall'odio e terrorismo pregiudicano le fondamenta della società

Il razzismo, la criminalità determinata dall'odio e il terrorismo contrastano con i valori sui quali si fonda l'ordinamento libertario e democratico della Repubblica federale di Germania; ciò si nota con particolare evidenza dall'estremismo e terrorismo di destra. In questo modo essi pregiudicano sostanzialmente la società. Tale effetto non può essere affrontato con progetti singoli e limitati nel tempo. Piuttosto la lotta a tali fenomeni è un compito permanente delle forze dell'ordine e di tutte le persone in Germania. A tale scopo servono un forte impegno della cittadinanza contro manifestazioni e atti xenofobi e antisemitici nella vita quotidiana come anche un consenso generale sul rifiuto della violenza e del disprezzo di persone. In questo contesto le diverse forme di estremismo non devono essere contrastate ponendoli in opposizione tra di loro. Un modo di procedere efficace contro l'estremismo presuppone che tutti i gruppi sociali accettino e rispettino il monopolio dell'esercizio della forza spettante allo Stato.

14. L'integrazione è un investimento nel futuro

L'integrazione è un compito trasversale che investe tutti i settori e livelli della politica. Essa deve essere implementata sul posto ed è connessa a spese che però costituiscono, al contempo, un investimento nel futuro della società. Sotto questo aspetto occorre tenere presenti eventuali conflitti dell'impiego delle risorse che sono caratteristici di tutte le comunità. Essi esistono indipendentemente dalla migrazione ma ne possono essere rafforzati o anche smorzati. I conflitti di impiego delle risorse non devono essere indirizzati in base alla provenienza ma alla necessità di intervento e richiedono disponibilità al compromesso all'interno del processo politico.

I comuni necessitano di capacità di azione nell'implementazione di compiti obbligatori e permanenti delle politiche dell'integrazione finalizzata al sostegno della coesione sociale. L'amministrazione federale e dei Länder devono sostenerla con maggiore forza e soprattutto in modo duraturo. Ciò deve svolgersi nell'ambito di un contesto finanziario ordinato, che ponga stimoli per un impiego efficiente delle limitate risorse. È necessario anche un controllo dell'efficienza e del successo da parte delle autorità che concedono i mezzi come anche da parte di coloro che li impegnano. In tale contesto le misure a sostegno dell'integrazione devono essere rafforzate a tutti i livelli e devono essere valutate su base scientifica. Se tutto ciò riesce, la migrazione e l'integrazione possono essere un guadagno per tutti.