

SENATO DELLA REPUBBLICA

———— VII LEGISLATURA ————

3^a COMMISSIONE

(Affari esteri)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE COMUNITÀ ITALIANE ALL'ESTERO

(articolo 48 del Regolamento)

Resoconto stenografico

1^a SEDUTA

MERCOLEDÌ 9 NOVEMBRE 1977

Presidenza del Presidente VIGLIANESI

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 3, 36, 37 e passim	FOSCHI, sottosegretario di Stato per gli af- fari esteri	Pag. 3, 36, 37 e passim
CALAMANDREI (PCI)	36		
FENOALTEA (PSDI)	36		
MARCHETTI (DC)	37		
ORLANDO (DC)	37		
PERITORE (PCI)	39		
PIERALLI (PCI)	41		

3^a COMMISSIONE

1° RESOCONTO STEN. (9 novembre 1977)

Interviene alla seduta, a norma dell'articolo 43 del Regolamento, il sottosegretario di Stato per gli affari esteri Foschi.

La seduta ha inizio alle ore 10,20.

PERITORE, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento dell'indagine conoscitiva sulle comunità italiane all'estero, ai sensi dell'articolo 43 del Regolamento.

Ascolteremo, nella seduta odierna, il Sottosegretario di Stato per gli affari esteri, Foschi.

Quali sono i motivi di questa indagine? Lo abbiamo detto quando venne elaborato il programma: acquisire elementi di diretta conoscenza della situazione, delle esigenze, delle aspettative delle nostre comunità stabilite nei paesi europei ed extraeuropei. L'indagine dovrà quindi coprire i diversi settori del lavoro, dell'imprenditoria, degli investimenti, della presenza culturale, della cooperazione tecnica. Si tratta di vedere quali possibilità vi siano per qualificare la nostra azione politica ed adeguarla alle esigenze reali che vanno man mano emergendo e che richiedono una sempre maggiore partecipazione.

L'indagine presuppone una diretta presa di contatto con le diverse realtà dell'emigrazione, per un'analisi dei suoi fenomeni, parte dei quali già conosciuti e parte da approfondire perchè aventi carattere di novità, in quanto connessi all'aumentata presenza di nostre imprese all'estero ovvero in quanto inerenti all'attuale fase recessiva e ad una certa tendenza di inversione nei rapporti tra uscite e rientri.

L'indagine dovrebbe analizzare gli effetti conseguenti anche ad un altro fenomeno: quello della « qualità » dei lavoratori emigranti, che va notevolmente migliorando e aumentando dal punto di vista della preparazione culturale e dei livelli professionali occupati.

Un altro aspetto sarà quello di esaminare quali propensioni ci siano rispetto alla stabilizzazione dei paesi di accoglimento.

La Commissione, pertanto, dovrà acquisire anche elementi di conoscenza come ho detto, in ordine all'azione svolta e dovrà individuare le nuove politiche occorrenti nei confronti delle collettività italiane stabilite. Andranno accertati quindi gli opportuni elementi conoscitivi circa quanto è stato fatto e quanto resta ancora da fare e sul piano delle trasformazioni e sul piano dell'adeguamento delle strutture.

L'indagine, come è stato detto, si articolerà in due fasi: una consistente in una serie di audizioni, l'altra consistente in sopralluoghi nelle località di insediamento che la Commissione riterrà più necessario conoscere.

Per i modi e i tempi è stato fornito un calendario che speriamo non sia soltanto di massima, ma reale; quanto ai modi iniziamo oggi con l'onorevole Foschi, sottosegretario agli affari esteri, il quale ci dovrà dare un quadro introduttivo. Domani continueremo ancora con il Ministero degli affari esteri sentendo il direttore generale dell'emigrazione Saraceno, e con il direttore generale per il personale Ferraris.

Credo che il sottosegretario Foschi possa svolgere senz'altro la sua relazione. Trattandosi di un'indagine non faremo un dibattito su quanto ci verrà comunicato: ci limiteremo tutt'al più, a delle domande informative: le conseguenze verranno tratte nel dibattito conclusivo che faremo come Commissione.

FOSCHI, sottosegretario di Stato per gli affari esteri. Signor Presidente, onorevoli senatori, l'importante iniziativa assunta dalla Commissione affari esteri attraverso questa indagine si colloca per significati e contenuti in coerente continuità con l'indagine conoscitiva del 1969-71 della Camera dei deputati, nonché con quella condotta dal CNEL negli stessi anni; ma soprattutto mi sembra di dover sottolineare come questa sia, dopo la Conferenza nazionale dell'emigrazione, una importante occasione di sintesi e di confronto tra Governo, Parlamento, forze politiche, sociali, sindacali e associative, interessate al dato migratorio. Desidero pertanto ringraziare il Presidente, la Commissione ed il Senato per aver essi creato la possibilità di ra-

zionalizzare, aggiornandola, la domanda politica che — espressa in sede di Conferenza nazionale dell'emigrazione — non può non avere una risposta sempre più aderente ai numerosi e concreti problemi maturati nel Paese, nonché sul piano internazionale. È evidente che a risposte coerenti con la domanda degli emigrati si frappongono ostacoli e fenomeni negativi non ignorabili. È così importante l'occasione che mi viene offerta che sarei tentato di esporre qui una lunga documentazione di problemi e di fatti; ma dovendomi limitare ad una sintesi sul significato di essi e sulla linea politica seguita dal Governo, mi permetterò di rinviare, per una più ampia acquisizione di dati, alla documentazione scritta che trasmetto alla Presidenza ed alle più specifiche relazioni del Direttore generale dell'emigrazione, del Direttore generale del personale del Ministero degli affari esteri e naturalmente alle integrazioni che saranno richieste.

Alcune premesse, anzitutto, circa il significato della Conferenza nazionale dell'emigrazione.

Non è azzardato affermare che la Conferenza nazionale dell'emigrazione è iniziata il giorno dopo la sua chiusura. Essa, infatti, se diversamente interpretata, si sarebbe risolta in una raccolta di fatti e di pensieri, con l'enunciazione di problemi, di buoni propositi e di volontà politiche. Ma non è stato, nè poteva essere così.

La domanda politica emersa con forza dalla CNE, nonché il lavoro preparatorio svolto, il modo stesso con cui sono stati affrontati i problemi, e la prospettiva che ad essi è stata affidata fanno sì che tutta l'azione in atto sull'emigrazione sia di fatto in continuità ideale e politica con quell'avvenimento.

La CNE è stata la sede in cui si è espressa una domanda politica complessiva da parte delle forze sociali, partiti, associazioni, sindacati, istituzioni, forze economiche e produttive comunque interessate al dato migratorio nelle sue cause e nei suoi effetti.

Una domanda articolata essenzialmente su due direttrici fondamentali:

quella di profonda partecipazione, intendendo con ciò realizzare un sostanziale pro-

tagonismo degli emigrati sui problemi che li riguardano e riferiti alle cause ed agli effetti dell'emigrazione in Italia e all'estero;

quella di ricercare attraverso la soluzione dei numerosi e gravi problemi, una reale parità di trattamento nelle espressioni di vita e di lavoro dei connazionali all'estero.

Si è in sostanza presa coscienza del fatto che non può esservi una politica migratoria separata dalla politica economica e sociale del paese, all'interno ed all'estero, e che anzi l'obiettivo di fondo è di rispondere da un lato ai problemi derivato da un secolo di emigrazione forzata e non tutelata e dall'altro lato di creare le condizioni perchè ciò non continui a ripetersi, specie nei periodi di crisi.

In sostanza, analizzando i temi emersi alla CNE, si può dire che la domanda è in larga misura inquadrabile nell'ambito della sicurezza sociale, della scuola, lingua e cultura, dell'affermazione dei diritti civili, sindacali e politici e nello stesso tempo nella richiesta di una programmazione adeguata dei rientri e della politica per le nuove generazioni che non riversi sull'emigrazione i problemi non risolti nella società italiana. Credo di poter affermare che i comportamenti cui si sono ispirati i Governi, dopo la CNE, sono stati orientati a questa « filosofia » anche se non ignoro che le attese suscitate dalla Conferenza inducono tutti noi ad auspiciare più puntuali soluzioni. Una giusta sollecitazione non può tuttavia ignorare che taluni problemi si innestano su situazioni cronicizzate e solo parzialmente rimediabili, che quasi tutti i problemi richiedono volontà coincidenti di almeno due paesi e che — soprattutto — proprio all'indomani della Conferenza dell'emigrazione si sono verificate congiunture interne e internazionali, in parte di natura strutturale, che non sono certo le più favorevoli alla rapida attuazione dei nostri programmi.

L'anticipata chiusura della legislatura e le vicende che hanno portato alla costituzione del Governo basato sulla « non sfiducia », nonché la situazione economica in cui anche il nostro Paese si è venuto a trovare dal 1975 ad oggi, sono elementi da tener presenti nel

quadro di una serena e completa valutazione dei fatti per meglio identificare il senso e la portata dei singoli risultati ottenuti

In effetti, il programma di governo enunciato dal Presidente Andreotti nell'agosto del 1976 è un riferimento certo circa l'azione che il Governo ha da quel tempo portato avanti in materia di emigrazione e di cui lo stesso Presidente del Consiglio ha riferito in Parlamento nel suo intervento del luglio 1977, a conclusione del dibattito sull'accordo programmatico. Un diverso riferimento rischierebbe di non dare l'esatta misura del tempo e delle difficoltà nonché delle concrete possibilità che si sono avute per operare.

Intanto, sul piano internazionale, ed in particolare nella CEE, la situazione occupazionale e del mercato del lavoro ha segnato alcune linee di tendenza complessivamente sfavorevoli alla creazione di nuovi posti di lavoro ed altresì al mantenimento degli attuali livelli di occupazione, registrando, invece, un calo degli addetti sia in termini relativi che assoluti.

Tutto ciò non ha favorito un'azione che muovesse solamente in positivo ma ha richiesto notevoli sforzi affinché non si aggravassero situazioni di per se stesse già precarie rispetto all'analisi ed alle proposte della Conferenza nazionale dell'emigrazione.

Mi soffermerò ora sul quadro internazionale delle politiche migratorie ed occupazionali.

Le interconnessioni che sul piano economico legano le tendenze in campo migratorio non solo e non più a scala nazionale, ma comunitaria e internazionale, determinano anche le linee di tendenze dei flussi migratori in uscita e in rientro in una misura considerevole e tale da chiedere un attento ed aggiornato esame degli elementi che condizionano ormai in termini strutturali il mercato del lavoro.

Come riferimento ritengo di dover citare la Conferenza mondiale tripartita sull'occupazione che si è tenuta a Ginevra dal 4 al 17 giugno 1976 e che ha discusso i temi dell'occupazione, della distribuzione dei redditi, del progresso sociale e della divisione internazionale del lavoro. La Conferenza tripartita ha adottato una « dichiarazione di prin-

cipi » ed un « programma di azione » mentre per motivi che ben si possono individuare non è riuscita a costruire un accordo sul ruolo delle imprese multinazionali nella creazione di posti di lavoro nei Paesi in via di sviluppo.

È bene ricordare che la Conferenza tripartita dello scorso anno si è svolta in un quadro particolarmente precario rispetto all'andamento del mercato del lavoro che vede circa 300 milioni di disoccupati nei Paesi in via di sviluppo e 17 milioni di disoccupati nei Paesi dell'OCSE, cioè più del 5 per cento della forza lavoro. Inoltre la Conferenza ha dovuto tener conto della previsione secondo cui nei prossimi venticinque anni dovranno essere creati un miliardo di posti di lavoro nel mondo.

L'Italia si è riconosciuta, avendo contribuito positivamente alla formazione di esse, nelle direttive emerse dalla Conferenza che, sarà bene ricordare, esprimono innanzitutto la tendenza a sopprimere o quantomeno a ridurre la necessità di migrare e a porre in essere quindi tutti gli strumenti per prevenire i bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie. In secondo luogo esse tendono a far sì che le tecnologie siano usate al fine di garantire la contemporaneità tra sviluppo economico, occupazione e bisogni umani e civili fondamentali.

Infine, con esse si richiede che i cambiamenti che intervengono a livello economico internazionale non gravino prevalentemente sulle spalle dei lavoratori.

Desidero inoltre qui sottolineare che anche da quanto è emerso dalle più qualificate previsioni a livello dei Nove fino agli anni '80, si riscontra che su una popolazione attiva di circa 106 milioni di persone, oltre 5 milioni sono i disoccupati registrati cui vanno aggiunti i lavoratori ad orario ridotto, quelli sottoccupati, i giovani in cerca di prima occupazione e quelli impegnati in lavoro occulto o nero.

Il tasso di inoccupazione rispetto alla popolazione attiva si aggira intorno all'8 per cento.

L'elemento dell'evoluzione demografica nella Comunità è un dato da tenere costantemente presente nella nostra analisi; oggi

possiamo affermare che, complessivamente, l'andamento demografico sarà caratterizzato in generale da un forte aumento della popolazione in età lavorativa; a ciò fa riscontro una situazione inversa rispetto al passato soprattutto nel caso della Germania federale e del Belgio, dato il basso indice di natalità che si riscontra in quei Paesi.

Si prevede però che a partire dal 1985 dovrebbe esservi una riduzione della popolazione in età lavorativa e della popolazione attiva. Il gruppo degli esperti della Comunità prevede che si potrebbe tornare, dopo la data menzionata, a una insufficienza di manodopera e quindi si dovrebbe fin d'ora prevedere e assicurare la reversibilità degli interventi a breve e medio termine. Tutto questo è però molto teorico.

Un elemento che mette in crisi l'attuale organizzazione è determinato, sempre nella dimensione comunitaria, dall'espansione della scolarità di massa e ciò non solo perchè si è elevato il livello dell'insegnamento d'obbligo, ma anche perchè si sono elevati i livelli di scolarizzazione di massa medio-superiori ed universitari. Tutto ciò ha provocato, nel rapporto forza lavoro-giovani scolarizzati in cerca di occupazione e forza lavoro già occupata uno scompensamento notevole i cui effetti sono da tutti oggi riscontrati, non solo a livello nazionale.

In questo contesto i Paesi che hanno sempre fatto conto sui serbatoi di manodopera costituita da emigrati o dal lavoro femminile, hanno rapidamente cambiato la loro politica determinando notevoli rientri negli ultimi anni e riducendo la manodopera femminile, sempre più impegnata in occupazioni qualificate del settore terziario, riducendo il potenziale di elasticità sull'utilizzo della manodopera nel mercato del lavoro.

Per poter raggiungere un tasso di disoccupazione-sottooccupazione « sopportabile » in termini economici bisognerebbe arrivare, come risultato ottimale, nel 1980, al 3 per cento, con ciò significando che entro quella data il tasso di incremento globale dell'occupazione dovrebbe essere pari al 7-8 per cento, il che comporta un tasso annuo medio di crescita del 5-6 per cento, pensando che la

produttività resti del 3-4 per cento (così come si è manifestata dal 1960 al 1972). Non sembrano per la verità obiettivi realisticamente raggiungibili. Inoltre ciò non ridurrebbe l'accelerazione del tasso di inflazione, anzi rischierebbe di solleccitarlo. Ma non pochi ritengono che la consapevolezza di questo rischio debba portare a scoprire la via di una riduzione della forza lavoro. Appare evidente quindi come, nella prospettiva a medio termine, le cause della disoccupazione coincidano in buona parte con quelle dell'inflazione.

Si ritiene quindi necessario a livello di esperti della CEE nel tempo breve, promuovere misure che elevino l'occupazione e insieme riducano la pressione sull'aumento dei prezzi.

Vengo ora alla situazione delle comunità italiane all'estero.

Vorrei sottolineare l'attualità di un taglio di indagine sulle realtà dell'emigrazione che privilegia, come punto centrale, le comunità italiane all'estero. L'emigrazione si presenta infatti oggi più come realtà a suo modo « stabile » (con tutte le precisazioni da dare a questo aggettivo) che non come realtà di « movimento »: la riduzione dei flussi, soprattutto quelli di espatrio, è un aspetto ormai consolidato della nostra emigrazione, e non solo della nostra, sia per le politiche di contenimento di nuovi ingressi poste in essere dai Paesi di emigrazione, sia per un mutato atteggiamento soggettivo dei nostri lavoratori rispetto all'esperienza migratoria. Questo si configura ormai come un punto di non ritorno dell'evoluzione dei flussi migratori, punto a partire dal quale occorre impostare un nuovo modo di analizzare e di fare proposta politica sul fenomeno « emigrazione ».

All'interno di questo nuovo modo di osservare l'emigrazione l'angolo prospettico della « collettività » si manifesta quindi più idoneo a cogliere la fase attuale che non quello del movimento migratorio dell'andamento dei flussi. Analogamente, a livello di politiche dell'emigrazione rispetto ad un periodo precedente in cui prevaleva l'aspetto della gestione della mobilità.

In questo senso può apparire singolarmente anticipatore il tentativo dell'amministrazione degli Affari esteri di dar vita, già alcuni anni fa, ad un corpo di rilevazioni statistiche sulle collettività italiane all'estero che fornisce con periodicità annuale informazioni sulla consistenza e la struttura della popolazione italiana all'estero. In particolare, a partire dal 1969, le informazioni raccolte in tutti i Paesi del mondo dalle ambasciate italiane diventano fra loro confrontabili, grazie all'adozione di una scheda di rilevazione omogenea. Contemporaneamente si estende la quantità delle informazioni richieste: dalla pura e semplice consistenza della collettività, si passa a rilevare le caratteristiche demografiche (composizione per sesso e per classe di età) e la struttura professionale (condizione professionale e non professionale, distribuzione per professioni e per settori di attività), per arrivare ad indicazioni sulla provenienza regionale delle collettività, sulla consistenza di eventuali altre collettività di emigrati nei singoli paesi, nonché sulle attività scolastiche promosse dai Consolati e, a partire dall'anno scorso, sulla diffusione delle strutture associative. La quantità dei dati raccolti è molto estesa e viene utilizzata in misura via via maggiore dagli studiosi e dagli operatori del settore.

La loro attendibilità non sempre risulta soddisfacente ed è collegata all'esistenza di fonti statistiche governative del Paese di immigrazione, alla capacità dei funzionari di esprimere stime e valutazioni sui fenomeni sui quali operano, alla sensibilità delle nostre rappresentanze diplomatiche nel considerare questa raccolta di informazioni non come un onere aggiuntivo ai tanti che già affrontano nella difficile attività quotidiana, ma come uno strumento conoscitivo indispensabile per impostare ed orientare ogni seria politica di intervento per i nostri emigrati.

Dall'ultima relazione pubblicata nel 1976, risultavano residenti all'estero ben 5 milioni 225 mila nostri connazionali, di cui 2 milioni 350 mila in Europa e 2 milioni 875 mila nei Paesi transoceanici.

Una prima, immediata distinzione, va quindi fatta tra collettività europea e collettività transoceaniche.

Se, fino ad alcuni anni fa, questa distinzione veniva associata a modelli interpretativi semplificati, per cui le collettività europee erano costituite da un'emigrazione temporanea, di soli lavoratori, per lo più operai (in ultima analisi neanche potevano essere definite collettività, perchè mancava loro qualsiasi carattere di inserimento stabile), mentre le collettività transoceaniche erano il risultato della sedimentazione di flussi migratori familiari, a carattere permanente, a composizione professionale più favorita, ebbene oggi questo modello interpretativo non vale più. Se non è mai stato valido neanche in passato, perchè troppo schematico, a maggior ragione non può esserlo oggi, perchè l'evoluzione degli ultimi anni ha sfumato caratteristiche che prima sembravano esclusive e ha sovrapposto ai caratteri precedenti altri caratteri che prima potevano sembrare estranei alle singole realtà: abbiamo quindi da un lato un'emigrazione europea sempre più terzariizzata, non tanto nei flussi attuali di espatri diretti a Paesi europei, quanto nelle caratteristiche delle collettività e, soprattutto, della seconda generazione, ed abbiamo anche un'emigrazione temporanea qualificata verso destinazioni « nuove » transoceaniche, che rappresenta ormai più di 2/5 dell'intero flusso transoceanico. Oggi più ancora che in passato non esiste « la » emigrazione, ma esistono tante, diverse, emigrazioni.

Una prima fondamentale distinzione, che andrebbe recuperata, è quella fra collettività di antica e di nuova formazione: ciò in quanto l'anzianità di sedimentazione è una variabile determinante nei processi di mobilità professionale e di integrazione socioculturale. Nella vita di una collettività emigrata si distinguono indubbiamente varie fasi, dalla « nascita » al suo successivo sviluppo, fasi in cui muta la sua struttura interna, muta l'utilizzazione che il sistema economico del Paese di immigrazione compie della collettività straniera, muta il modo di rapportarsi di questa ultima tanto al Paese di origine quanto al Paese di accoglimento.

Si può affermare che in una prima fase emigrano prevalentemente lavoratori giovani e senza carichi di famiglia, i più disponi-

bili a lasciare il Paese d'origine perchè non trattenuti da legami economici o affettivi. La durata della loro permanenza all'estero è molto breve e molto intenso il ricambio che la collettività in formazione subisce di anno in anno. Successivamente emigrano lavoratori coniugati, che all'inizio lasciano nel Paese d'origine le rispettive famiglie. La loro permanenza tende ad essere più lunga e contemporaneamente il *turn-over* della collettività si abbassa. Rispetto al sistema economico del Paese di accoglimento, essi si pongono come manodopera a basso costo e a scarso potere contrattuale, inizialmente disponibile ad un'utilizzazione quanto mai intensiva ed elastica. Prova ne sia la maggior durata degli orari di lavoro nei settori produttivi ad alta intensità di occupazione straniera, la maggior frequenza degli infortuni sul lavoro, la maggiore possibilità per i datori di lavoro di adeguare il volume dell'occupazione all'andamento della domanda, non solo attraverso il ricorso ai contratti a termine e ai licenziamenti, ma anche semplicemente utilizzando la mobilità volontaria dei lavoratori stranieri, disponibili inizialmente solo ad un soggiorno temporaneo nel Paese di accoglimento. Rispetto al Paese d'origine l'emigrante si configura sostanzialmente come fonte di rimesse.

In una seconda fase, se la legislazione del Paese di accoglimento lo consente, il lavoratore che sia riuscito a trovare un impiego stabile chiama a sé la famiglia. Il progetto è sempre quello di una permanenza temporanea, resa però più redditizia dalla possibilità di far lavorare anche la moglie e i figli adulti. Si modifica così la composizione demografica e il tasso di attività della collettività emigrata.

Se all'inizio la composizione per sesso e per classe d'età rendeva la collettività estremamente diversa dalla popolazione del Paese ospitante, in questa seconda fase la diversità si riduce in quanto aumentano il numero degli emigrati di sesso femminile e il peso delle classi d'età infantili. Se diminuisce il tasso di attività (cioè il rapporto fra il numero dei lavoratori e la consistenza totale della collettività) ciò non si deve tanto alla diversa composizione per sesso (qua-

si tutte le donne immigrate, almeno all'inizio, lavorano), quanto alla nascita di bambini nei nuclei familiari immigrati. Spesso queste nascite rappresentano un contributo fondamentale al riequilibrio demografico di Paesi con una scarsa vitalità demografica: ad esempio in Svizzera i nati da genitori stranieri rappresentavano all'inizio degli anni '70 più del 30 per cento del volume totale delle nascite, e il 18 per cento era costituito da bambini italiani. Ciò non avveniva a causa di un presunto maggiore orientamento « natalista » delle famiglie straniere (che anzi, a causa delle precarie condizioni di vita, erano costrette a limitare il numero dei figli in misura maggiore rispetto alle famiglie locali), ma era invece la logica conseguenza dell'età media più bassa dei lavoratori stranieri, rispetto ai lavoratori locali.

In questa seconda fase, la collettività straniera riduce il proprio invio di rimesse al paese di origine e rispetto all'economia del Paese di accoglimento si configura come mercato di beni di consumo e come domanda potenziale di servizi sociali (scuole, alloggi, assistenza). La convenienza economica da parte del Paese di accoglimento indubbiamente si riduce rispetto alla prima fase, almeno per quanto riguarda il bilancio dei costi e dei vantaggi a carico dello Stato, mentre per le imprese la maggiore anzianità ed esperienza professionale dei lavoratori viene bilanciata dal loro maggiore potere contrattuale. La collettività infatti si organizza e si struttura, mette radici e si consolida. I suoi bisogni alimentano ulteriori flussi migratori, molto più ridotti ma più qualificati, per attività di servizio all'interno della collettività (operatori sociali insegnanti) o per attività commerciali o artigianali indotte dalla consistenza del mercato, che la collettività rappresenta.

In una terza fase, la seconda generazione giunge all'età adulta e si offre a sua volta sul mercato del lavoro. La sua qualificazione è superiore a quella della prima generazione, grazie alla frequenza, anche se limitata, delle scuole locali e alla conoscenza della lingua, contemporaneamente, il livello formativo è generalmente inferiore a quello dei coetanei figli della popolazione locale, consentendo comunque all'economia del Paese

ospitante un vantaggio differenziale nella disponibilità di un serbatoio di manodopera per i lavori più dequalificati e meno retribuiti. L'inserimento svantaggiato degli stranieri favorisce la mobilità verticale dei lavoratori locali e la separazione fra lavoratori locali e lavoratori stranieri. Rispetto alle fasi precedenti, si è comunque ridotta la ghettizzazione della collettività straniera ed è aumentata la sua omogeneità con la società locale. Indubbiamente un processo di integrazione è in atto con notevoli aspetti di « assimilazione ». Si può affermare che una collettività « integrata », cioè che fruisce di uguali condizioni di vita rispetto alla popolazione locale, non dovrebbe differenziarsi notevolmente da questa riguardo alla composizione professionale, all'accesso all'istruzione, alla possibilità di « pesare » sulle scelte politiche del Paese. Purtroppo una parità reale richiede all'emigrato di pagare il prezzo della rinuncia alla propria identità, di farsi in un certo senso colonizzare dalla società del Paese di immigrazione.

Da ciò deriva l'importanza strategica di una politica di integrazione che, insieme al pieno raggiungimento dell'obiettivo delle parità da parte delle nostre collettività, persegue insieme l'obiettivo della valorizzazione della loro tradizione ed identità culturale, che sia elemento di dialogo e di confronto in condizioni non subalterne, con la cultura del Paese di accogliimento o con le culture dei gruppi etnici presenti nello stesso Paese. In tal senso particolarmente interessante è il dibattito e l'esperienza in atto negli USA, come pure la teorizzazione, da parte canadese, del « multiculturalismo », anche se per ora solo in fase di avvio, ma che è motivo di serio approfondimento per la nostra collettività.

Rispetto a questa successione di fasi, come si collocano le nostre collettività che, per la maggior parte, si trovano nella seconda o nella terza fase? La maggior parte delle collettività transoceaniche, anche quelle di più recente formazione, come la canadese e l'australiana, si sono fin dall'inizio costituite su base familiare, malgrado le limitazioni legislative tendenti alla nuclearizzazione della famiglia rispetto al modello patriarcale. An-

che le collettività di più antica formazione, come quelle latino-americane e statunitense, vedono ormai prevalere al loro interno la seconda, o la terza generazione, o comunque una « prima » generazione nato o residente *in loco* da vari decenni.

In 100 anni di storia italiana, 25 milioni di cittadini italiani hanno dovuto lasciare il loro Paese. Di essi, ben 5 milioni 650 mila si sono diretti negli Stati Uniti d'America, dove vive oggi una collettività di 230 mila cittadini italiani di passaporto. Solo nel secondo dopoguerra, ben 488 000 italiani sono espatriati negli Stati Uniti di cui 66 mila fra il 1946 e il 1950; 193 mila negli anni '50; 167 mila negli anni '60; 62 mila dal 1971 al 1976. Si tratta di una collettività che, dietro le sue modeste dimensioni attuali, nasconde una lunga storia: basti pensare che nei primi vent'anni di questo secolo ben 3 milioni 900 mila italiani (circa il 15 per cento della popolazione italiana dell'epoca) si sono trasferiti negli Stati Uniti. L'interscambio migratorio col nostro Paese, anche se molto più contenuto di una volta, mantiene comunque dimensioni molto rilevanti, spiegate dalle dimensioni della presenza italiana in America.

Anche quella che oggi è la più grande collettività italiana all'estero — la comunità argentina, con i suoi 1.330.000 componenti — rappresenta il sedimento di una lunga storia di emigrazione: in cento anni circa 3 milioni di italiani si sono trasferiti in questo Paese, di cui 750 mila dal 1880 al 1900; 1.050.000 dal 1900 al 1920; altri 600 mila nel ventennio fra il 1920 e il 1940; 275 mila fra il 1946 e il 1950; 210 mila negli anni '50; 11 mila negli anni '60; meno di 5.000 dal 1970 al 1976.

Si tratta di una collettività di dimensioni rilevanti perchè comprende moltissimi connazionali che fruiscono della doppia cittadinanza, ma la cui formazione si è forse definitivamente esaurita negli anni '50, come dimostra la limitatezza dell'attuale interscambio migratorio.

Considerazioni analoghe valgono per la collettività brasiliana, oggi costituita da circa 340 mila connazionali, e che è il risultato di quasi un milione e mezzo di espatri distri-

buiti in 100 anni; di questi, solo 120 mila si sono verificati nel secondo dopoguerra.

Di nuova formazione sono invece le collettività canadese e australiana. In Canada sono espatriati più di 600 mila connazionali, di cui circa 450 mila dopo la seconda guerra mondiale: 15 mila prima del 1950; 230 mila negli anni '50; 170 mila negli anni '60; più di 25 mila dal 1970 al 1976. La collettività risulta oggi costituita da 230.000 connazionali, se si considerano coloro che hanno solo la cittadinanza italiana, da più di 800 mila persone se si considerano anche i naturalizzati. Nel 1976 quasi 17 mila italiani hanno chiesto la cittadinanza canadese, che viene concessa oggi con una certa facilità, a seguito della legge approvata negli ultimi mesi.

Anche la collettività australiana è il risultato di flussi di emigrazione abbastanza recenti: 215 mila espatri dal 1946 al 1960; 120 mila negli anni '60; circa 25 mila dal 1970 al 1976. La collettività attualmente si compone di circa 300 mila connazionali, ai quali andrebbero aggiunti circa 370 mila oriundi.

Un'analoga distinzione fra collettività di antica e di recente costituzione vale anche per i Paesi europei. Al esempio, la Francia ha ricevuto durante un secolo più di 4 milioni di italiani: più di 800 mila nell'ottocento; 1 milione 200 mila nel primo ventennio di questo secolo; 1 milione fra il 1920 e il 1930 (fra cui moltissimi rifugiati politici antifascisti); quasi 800 mila dal 1946 al 1950; 200 mila dal 1960 al 1970, mentre il flusso annuo di espatri si aggira attualmente sulle 6000 unità. Questo paese, che è secondo solo agli Stati Uniti per entità dei flussi ricevuti, ospita una collettività di 500 mila italiani, che salgono a 706 mila se si aggiungono quanti fruiscono della doppia cittadinanza.

Circa 9.400 cittadini italiani hanno chiesto la naturalizzazione nel 1976.

Una collettività di dimensioni vicine a quella francese è quella della Repubblica federale tedesca che raccoglie nel 1976 circa 590 mila connazionali (570 mila secondo le fonti governative locali). In 100 anni di emigrazione, la Germania ha rappresentato la destinazione di circa 2 milioni 200 mila emigrati, nel ventennio compreso fra il 1890 e il 1910

essa ha ricevuto circa 820 mila emigrati italiani, una quantità simile a quella che si dirigeva, nello stesso periodo, in Francia.

Tuttavia, da parte più consistente degli espatri verso questo Paese si è verificata durante gli anni '60, quando vi emigrarono ben 750 mila connazionali. Non vi è alcuna continuità fra la prima e la seconda ondata migratoria, provenienti da aree regionali diverse: dal Nord la prima, dal Mezzogiorno la seconda. La Germania occidentale rappresenta oggi il più consistente sbocco della nostra residua emigrazione: nel 1976 vi si sono recati ben 30 mila emigrati, circa il 30 per cento del flusso complessivo di espatri. Si tratta di una collettività costituitasi recentemente, il cui interscambio migratorio col nostro Paese si mantiene assai elevato, i cui livelli di integrazione sono ancora prevalentemente da costituire, se non a livello giuridico formale, quanto meno a livello sostanziale. Questa collettività ha subito un drastico mutamento interno con la crisi economica: solo nel periodo compreso fra settembre 1973 e marzo 1975 l'effettivo dei lavoratori si è ridotto da 450 mila a 307 mila unità, con una perdita di 143 mila posti di lavoro; contemporaneamente, però, la consistenza della collettività è rimasta quasi invariata. Si è verificato un duplice movimento: il rientro in Italia di numerosi lavoratori emigrati, il ricongiungimenti all'estero di molti nuclei familiari i cui componenti in condizione lavorativa avevano raggiunto un livello sufficiente di stabilità. Quelle che abbiamo definito la prima e la seconda fase di sviluppo della collettività si sono pertanto intrecciate, anche se riferite a gruppi di emigrati diversi. Quello che ci interessa qui sottolineare è che, se integrazione vi è stata, è stata un'integrazione selettiva: solo i lavoratori più qualificati o con una maggiore anzianità di emigrazione hanno potuto consolidare la loro permanenza, mentre gli altri sono stati rinviiati al Paese di origine. Anche in questo vi è una perdita per il Paese di emigrazione, che viene a privarsi di quella parte di forza-lavoro emigrata che più aveva tratto beneficio, in termini di formazione professionale e di esperienza complessiva, dalla condizione di emigrato.

3^a COMMISSIONE

1° RESOCONTO STEN. (9 novembre 1977)

In una situazione intermedia si trova la collettività italiana in Svizzera: questo Paese ha ricevuto in cento anni più di 4 milioni di emigrati; di questi, 2 milioni 300 mila vi si sono recati dopo l'ultima guerra. Mentre in Germania la parte più consistente dell'ondata migratoria si è verificata negli anni '60, nella Svizzera circa 1 milione di ingressi di lavoro erano avvenuti prima del 1960. L'attuale collettività è costituita da circa 480.000 residenti, di cui tre quarti domiciliati, cioè residenti in Svizzera in modo continuativo da almeno 10 anni. È importante rilevare che nel periodo compreso fra il 1973 e il 1976 la collettività ha perduto 68 mila residenti, cioè il 12,3 per cento dei suoi componenti. Queste perdite si sono concentrate nella grande maggioranza fra i lavoratori di età compresa fra 20 e 40 anni e fra i loro figli. I rientri hanno investito non solo i lavoratori annuali, ma anche molti lavoratori domiciliati, ai quali la lunga permanenza sembrava consentire una relativa stabilità. Anche negli ultimi mesi, da ogni Cantone, si va verificando un consistente fenomeno di rientro di nuclei familiari, che non è fondato su situazioni di necessità ma evidentemente su motivazioni psicosociologiche e di adattamento.

Qualche osservazione sulle più recenti tendenze dei flussi migratori. Se la durata della permanenza all'estero è un fattore che indubbiamente facilita l'inserimento, non si può pensare che esso agisca in modo automatico e, per così dire, « naturalistico ». Grande influenza assumono, nel determinare la velocità del processo di integrazione (nonché la sua ampiezza e la sua profondità), sia le politiche poste in atto dal Paese di accoglimento, sia quelle del Paese di partenza.

Per quanto riguarda i Paesi di destinazione dell'emigrazione italiana si possono indubbiamente distinguere due modelli contrapposti: quello dell'integrazione tipico dei Paesi transoceanici « tradizionali », come Stati Uniti, Australia e Canada, e dei Paesi europei di più antica emigrazione (Francia e Belgio), e il modello contrapposto della ro-

tazione, perseguito fino agli ultimi anni dalla Svizzera e dalla Germania.

Nel « modello integrativo », l'emigrazione è vista in funzione del popolamento e non solo come serbatoio di manodopera: vi è una finalità demografica, che prevale su quella strettamente economica. Per questo viene agevolata un'emigrazione familiare e non di soli lavoratori e si attende a rendere duratura la permanenza degli immigrati. Questi Paesi dispongono in genere di vasti territori, largamente sottoutilizzati, o avevano, come nel caso della Francia, problemi di ricambio demografico, in quanto il basso livello della natalità non consentiva il rimpiazzo delle vecchie generazioni.

Nel « modello rotativo » prevaleva un'esigenza strettamente economica: quella di disporre di una manodopera flessibile e a basso costo, per le qualifiche rifiutate dalla manodopera locale e in genere per consentire uno sviluppo accelerato di alcuni settori industriali. Risponde a questa logica l'utilizzazione di forza-lavoro straniera in settori, come quello delle costruzioni, sottoposti ad oscillazioni stagionali di produzione, nonché a variazioni cicliche molto rilevanti. In settori industriali « centrali », come quello metalmeccanico, la manodopera straniera non è andata tanto a coprire posti di lavoro « aggiuntivi » a quelli preesistenti, ma semplicemente a sostituire la manodopera locale nelle qualifiche più basse, facilitandone il passaggio verso posizioni impiegate o comunque a più alto contenuto professionale. In altri settori industriali ad elevata intensità di lavoro, come il tessile, il reclutamento di manodopera straniera a basso costo e facilmente licenziabile ha permesso il contenimento del costo del lavoro e l'avvio di processi di ristrutturazione.

A lungo andare, il reclutamento massiccio di manodopera straniera « rotante » determinava da un lato un bilancio economico favorevole, soprattutto dal punto di vista aziendale, ma da un altro lato sempre di più un bilancio sociale negativo: la società del Paese di accoglimento non tollerava la presenza, al suo interno, di un « corpo estraneo » quale era rappresentato dai lavoratori stranieri. Motivazioni sociali, più che economiche, han-

no determinato il blocco dei nuovi ingressi di forza-lavoro straniera in Germania e in Francia fra il 1973 e il 1974, nonchè le continue restrizioni alla permanenza degli stranieri in Svizzera.

Ad una prima fase in cui ha prevalso il modello rotativo collegato ad un preciso calcolo economico, ha fatto seguito un'ondata di « espulsioni » accompagnata da un'integrazione selettiva di una fascia ristretta di forza-lavoro altamente professionalizzata e residente nel Paese da un periodo di tempo notevolmente lungo. Ciò spiega, come abbiamo visto precedentemente, il ricambio avvenuto nella nostra collettività residente in Svizzera. È chiaro che non di integrazione si può parlare in questi casi, ma bensì di assimilazione unilaterale, alle condizioni fissate dal Paese ospitante.

Può essere interessante notare che, in una situazione blocco quasi totale dell'immigrazione da Paesi extracomunitari, l'emigrazione italiana verso i Paesi CEE, per quanto fortemente ridimensionata, si presenta oggi come un flusso relativamente cospicuo, pur se in termini relativi. Di fronte a 73.000 espatriati italiani nel 1976 diretti a Paesi europei, si collocano ad esempio 3.500 espatri di lavoratori turchi, 18.500 di portoghesi (regolari e clandestini) e 10.200 greci.

Anche se meno colpito dalle misure restrittive, il movimento migratorio italiano si presenta fortemente ridimensionato rispetto agli anni precedenti. A partire dal 1973, i rientri superano costantemente gli espatri, con un saldo migratorio positivo che raggiunge il massimo nel 1975, anno in cui la differenza tra i due flussi arriva a 30.108 unità. Nel 1976 si sono registrati 97.247 espatri (4.581 in più rispetto all'anno precedente) e 115.997 rimpatri (6.777 in meno rispetto al 1975): questi due flussi danno luogo ad una eccedenza dei rimpatri nella misura di 23.750 unità.

Gli espatri sono diretti per i 3/4 verso i Paesi europei (principalmente la Germania e la Svizzera, verso cui si dirigono rispettivamente il 31,1 per cento e il 29,6 per cento degli espatriati) e per 1/4 verso i Paesi transoceanici.

È interessante rilevare che le destinazioni transoceaniche, pur rimanendo immutata la loro consistenza in termini assoluti, hanno accresciuto complessivamente il loro peso dal 20,1 per cento degli espatri nel 1973 al 24,9 per cento nel 1976. Soprattutto, è cambiata la struttura dell'emigrazione transoceanica, tanto rispetto alle destinazioni, tanto rispetto alle caratteristiche professionali.

Nel 1973 i 24.832 espatri diretti a Paesi transoceanici risultavano composti per il 76,3 per cento da un flusso diretto a destinazioni « tradizionali » (Stati Uniti, Canada, Australia) e per il 23,7 per cento da un flusso diretto a destinazioni « nuove » (Paesi afroasiatici e latino-americani). Nel 1976 questa composizione si modificava a vantaggio delle « nuove » destinazioni, che assorbivano il 45 per cento del flusso transoceanico, contro il 55 per cento rappresentato dalle destinazioni « tradizionali ». In termini assoluti, queste ultime scendevano da 18.951 a 13.366 espatri, mentre le prime risultavano quasi raddoppiate, passando da 5.881 a 10.850 espatri.

Le due componenti dell'emigrazione transoceanica risultano nettamente differenziate, in relazione alle zone di provenienza (prevalentemente le aree urbane del Centro-Nord per la « nuova » transoceanica, il Mezzogiorno continentale e soprattutto insulare per la transoceanica « tradizionale ») e soprattutto sono molto diverse dal punto di vista della composizione professionale:

anzitutto la presenza di lavoratori è maggiore nella « nuova » transoceanica (55,3 per cento contro 42,2 per cento nella transoceanica « tradizionale » relativamente al 1976);

la composizione settoriale dei lavoratori vede una quota dell'industria pari al 74,4 per cento nelle « nuove » destinazioni, contro il 55,7 per cento nelle destinazioni « tradizionali »;

quanto alla « posizione nella professione » il 31,4 per cento degli espatri verso nuove destinazioni risulta « dirigente o impiegato » contro il 10,1 per cento nella transoceanica tradizionale.

Si tratta quindi di un nuovo flusso di emigrazione qualificata, quantitativamente limi-

tata, anche se di dimensioni crescenti e comunque notevolmente significativa in quanto collegata a nuove iniziative imprenditoriali italiane all'estero.

L'aspetto prevalente, in termini quantitativi, rimane tuttavia quello dei rientri. A questo proposito occorre rilevare un aspetto particolarmente preoccupante: si sono accresciuti notevolmente i rientri di emigrati successivi ad una lunga permanenza all'estero, tale da far ritenere ormai « stabile » l'inserimento dell'emigrato. I rientri dopo 5 anni di permanenza all'estero sono aumentati dal 16,8 per cento del totale dei rientri nel 1971 al 22 per cento nel 1974, fino al 30 per cento nel 1976. In particolare, per il Mezzogiorno continentale, questa quota è salita dal 10 per cento nel 1971 al 15 per cento nel 1974, fino al 25 per cento nel 1976. Se prima della crisi i rientri avevano una qualità « fisiologica » collegata al carattere « rotante » della nostra emigrazione, a partire dalla crisi si collegano ad espulsioni di lavoratori parzialmente « integrati », costretti a ritornare, presumibilmente per sempre, nel Paese d'origine.

Il quadro che si evince dall'analisi di questi dati è dunque quello di un movimento migratorio fortemente ridimensionato negli espatri, con una quota annuale di rientri che si mantiene comunque superiore alle 100.000 unità, caratterizzato da una progressiva tendenza alla familiarizzazione.

Mobilità meno intensa dunque, ma più allargata. È quasi il caso di dire che alla mobilità individuale che ha caratterizzato gli anni sessanta si è andata gradualmente sostituendo una mobilità familiare, con ritmi e tempi di ricambio necessariamente più lunghi.

Il discorso andrebbe a questo punto ampliato ed approfondito chiamando in causa le politiche dei paesi di immigrazione e cercando di individuare il gioco dei vantaggi e degli svantaggi, dei costi e dei benefici conseguenti all'uno e all'altro di questi due movimenti migratori.

Ma non è mia intenzione insistere in questa sede su questo tipo di analisi; sarà sufficiente porre in maniera problematica il

seguito interrogativo: se e fino a che punto i paesi di immigrazione, sotto la spinta della crisi economica, ma in realtà soprattutto conseguentemente ai problemi politici e socio-culturali determinati dalla massiccia presenza straniera, abbiano ormai deciso di puntare sulla seconda generazione dei migranti per il ricambio fisiologico della forza lavoro extra-nazionale, anziché sulla rotazione continua di nuovi lavoratori migratori.

I dati che abbiamo esaminato, così come le misure restrittive messe in atto dai paesi importatori dei lavoratori stranieri sembrano non lasciar dubbi a questo proposito.

Tuttavia la risposta a questo interrogativo non può essere data unilateralmente nel senso della volontà dei paesi importatori.

Sarebbe ingiusto non ricordare il coraggio, la volontà e la stessa carica conflittuale con la quale la comunità internazionale dei migranti, malgrado l'inadeguatezza e la insufficienza dei supporti istituzionali di cui godeva, ha saputo battersi contro il modello di rotazione dei flussi migratori, mettendo radici nei paesi di arrivo, conquistando giorno per giorno nuovi diritti, raccogliendo alleati alla propria causa sul piano internazionale ma anche tra le forze sociali più disponibili delle comunità di accoglimento, restituendo alla propria esperienza esistenziale una dignità di *status* che i bisogni di sussistenza sembravano aver compromesso in maniera definitiva.

Ciò si è tradotto concretamente nell'ampliamento della piattaforma rivendicativa dei diritti dei migranti dall'ambito individuale-professionale del rapporto di lavoro alla sfera più generale dei diritti sociali che riguardano il migrante e la sua famiglia con il rifiuto della frattura familiare, la richiesta di integrazione nella vita sociale e politica dei paesi di arrivo, l'inserimento dei propri figli nelle strutture locali di scolarizzazione.

Mi è sembrato importante sottolineare questa componente della conflittualità dei migranti tra le cause che hanno portato oggi ad una profonda trasformazione qualitativa dei flussi migratori.

Ve ne sono certamente molte altre: abbiamo accennato alla volontà politica dei Paesi

importatori e vi è senz'altro anche l'importante opera di legislazione e di sensibilizzazione svolta dagli organismi internazionali, oltre all'azione del nostro Governo di cui riferirò in seguito.

Ma la conflittualità dei migranti assume, in questo quadro, un significato tutto particolare perchè inserisce un elemento di novità nello scenario tradizionale del fenomeno migratorio.

Alla visione fatalistica di irreversibile marginalità che ha tradizionalmente accompagnato l'emigrazione, si è ormai contrapposta infatti una nuova visione del fenomeno migratorio che consegue appunto alla conflittualità esercitata dalla comunità dei migranti e che ne riconosce un reale e pieno protagonismo.

I migranti hanno dimostrato cioè di non essere oggetti passivi di destinazione di misure assistenziali, ma protagonisti capaci di perseguire in maniera attiva la soddisfazione dei primi bisogni. Questo elemento diventa allora determinante nel momento in cui, avendo riconosciuto l'esistenza di una svolta importante nella natura qualitativa oltre che quantitativa dei flussi migratori, noi ne vogliamo trarre le dovute conseguenze a livello delle politiche sociali nuove da mettere in atto.

Esse dovranno cioè tener conto anche dei fattori che hanno determinato le attuali trasformazioni nella struttura demografica dei flussi migratori e poichè i servizi sociali si rivolgono direttamente alla comunità dei migranti, la loro preoccupazione primaria dovrà essere allora quella di salvaguardare e potenziare il protagonismo che i migranti hanno dimostrato di essere in grado di produrre.

Ciò significa, in concreto, riconoscere la centralità dei bisogni e delle aspirazioni dei migranti quali asse portante degli interventi di servizio sociale in una nuova visione del fenomeno migratorio che riconosce alla comunità dei migranti una posizione attiva nell'ambiente di accoglimento.

I servizi sociali devono cioè attenuare progressivamente la tensione integrativa rispetto agli interessi economici, sociali e politici

dei Paesi di arrivo ed assumere pienamente in carico i bisogni dei migranti, nella maniera in cui i migranti medesimi riconoscono questi bisogni e si predispongono a perseguirne in prima persona la soddisfazione.

Se rispetto a questo problema ci siamo varie volte battuti all'estero per arrivare ad una attenuazione dei comportamenti culturali dei Paesi di arrivo, ancora troppo unilateralmente orientati verso l'obiettivo di una assimilazione passiva dei migranti alla cultura locale, lo stesso sforzo deve essere fatto al momento del rientro nei riguardi delle zone di partenza dove le rigidità sono della stessa importanza e tendono quindi a rifiutare il reinserimento a fini di auto-conservazione.

A questo va aggiunto che l'atteggiamento primitivo dei migranti, di diffidenza e di rifiuto di quella che è stata definita « la società delle istituzioni », non ha avuto certamente modo di modificarsi od attenuarsi lungo il corso dell'esperienza migratoria e costituisce quindi una condizione psicologica di forte rigidità e freno in una situazione obiettiva in cui l'intervento di strutture pubbliche e di un reticolato istituzionale di supporto si pone come indispensabile ai fini di un reinserimento dei migranti nelle zone di origine suscettibile di promuovere e potenziare tutte le risorse acquisite nella loro esperienza sia a livello culturale che in termini di capacità professionali.

In particolare, come non è più possibile abbandonare lo sviluppo economico a logiche di autoregolazione, a maggior ragione quando l'intervento politico si pone degli obiettivi che sono prioritariamente di recupero di dimensioni umane, sociali e professionali presenti a livello dell'unità individuale e familiare, è necessario un grosso sforzo di apparato statale e istituzionale capace di recuperare e convogliare quelle risorse della capacità che sono state e restano, come nel caso dei migranti, subalterne ai meccanismi ed alle logiche di una dominanza economica.

Questo aspetto è dunque centrale, a mio avviso, nel nuovo modello di intervento politico-amministrativo che deve caratterizzare la politica a favore dei lavoratori migranti.

Se vogliamo infatti che il rientro dei migranti costituisca per il nostro Paese il definitivo superamento della frattura tra zone sviluppate e zone sottosviluppate, attraverso una ridefinizione delle politiche di intervento, è evidente che risulta indispensabile a questo fine uno sforzo massiccio sul piano istituzionale.

Questo sforzo sarebbe vano ed inefficace se non andasse ad intrecciarsi con l'insieme delle motivazioni, delle propensioni e delle energie che stanno alla base della nostra società e quindi, nel caso specifico, con il bagaglio di valori, di esperienze e di capacità professionali di cui sono portatori i migranti al momento del rientro.

È in questa direzione quindi che è necessario moltiplicare le iniziative sul piano della politica istituzionale e dei quadri.

D'altra parte lo stesso « bagaglio » culturale che caratterizza il nostro mondo dei migranti sembra particolarmente recettivo alle proposte di intervento politico che si vanno già delineando in questa direzione.

Quando parliamo di incentivi alla cooperazione; di nuovi sbocchi e nuove logiche professionali da promuovere nel mondo dei giovani; di una predisposizione di osservatori del mercato del lavoro che siano calati sulle realtà locali e ancora di regionalizzazione e programmazione degli interventi; ci riferiamo a tutta una serie di canali e di proposte innovative che non possono non trovare i migranti particolarmente attenti e recettivi.

L'esperienza migratoria è infatti momento di focalizzazione e di esaltazione della dinamica di soddisfazione attiva dei bisogni attraverso un rapporto di adattamento ma anche di utilizzazione ottimale delle risorse offerte dall'ambiente esterno.

Nella loro esperienza, i migranti attraverso difficoltà enormi e drammatiche hanno comunque percorso un itinerario valido di soddisfazione di bisogni ed aspirazioni.

Ciò ha determinato un forte consolidamento di valori e capacità quali la solidarietà, l'intuizione, l'innovazione, il superamento delle rigidità esterne in funzione dei propri bisogni, l'acquisizione di capacità professionali oggi fortemente carenti nel tessuto socio-

culturale interno e nel Mezzogiorno in particolare.

Alle tradizionali forme di emigrazione ed ai problemi ad esse collegati oggi fa riscontro anche una situazione di emigrazione di tipo diverso.

In particolare va rilevato come al flusso degli espatri avvenuto nel passato senza alcuna programmazione e che ha determinato la necessità di interventi *a posteriori*, si va sovrapponendo un tipo di migrazione nuovo che — per il fatto di essere mediamente più qualificato e pianificato — pone problemi diversi, ma non per questo meno gravi.

L'attuale emigrazione è prevalentemente collegata con la attività delle imprese italiane all'estero — sia private che pubbliche — e se generalmente comporta la sicurezza del posto di lavoro è d'altra parte chiaramente temporanea (ma per una media di 5-10 anni) e richiede quindi una assistenza non solo in vista del futuro rientro ma anche dell'esigenza di permanenza nel luogo di lavoro dei nuclei familiari, con i relativi problemi di case, scuole, servizi.

In altre parole più che a facilitare la completa integrazione nel Paese di accogliimento, ogni intervento deve tendere ad impedire l'instaurarsi di fratture che renderebbero difficile se non impossibile il reinserimento degli emigrati e delle loro famiglie al loro rientro. Tutto ciò, ovviamente, non solo non esclude la necessità per i nostri migranti al seguito delle imprese italiane di imparare la lingua del Paese ospitante, ma crea un momento di particolare arricchimento culturale. Non va sottaciuto però che in questa prospettiva occorre assicurare, soprattutto mediante la azione del governo, la certezza dei diritti relativi alla sicurezza sociale, compresa l'assistenza sanitaria, la sommatoria dei periodi contributivi a fini previdenziali, la trasferibilità dei risparmi e dei benefici e delle prestazioni assistenziali e previdenziali.

Inoltre occorre offrire ai figli dei lavoratori di accedere a scuole a doppia uscita in cui non vengano meno i lineamenti della lingua e cultura italiana, ma neppure la possibilità di acquisire titoli riconosciuti nel Paese di residenza.

All'uopo si rende indispensabile ed urgente studiare e porre in essere le forme legislative più idonee per soddisfare tali esigenze e quali problemi possano essere risolti mediante l'adozione di opportuni provvedimenti amministrativi ove non sia richiesto di fare ricorso allo strumento legislativo.

Abbiamo perciò avviato la trattazione di accordi bilaterali di sicurezza sociale e convenzioni di altra natura che amplino la sfera di collaborazione con i Paesi ospitanti a tutti i settori cui possono essere direttamente o indirettamente interessati i nostri lavoratori. Si pone inoltre per questo particolare tipo di emigrazione anche il particolare problema di garantire la sicurezza dei lavoratori e delle loro famiglie in caso di crisi acuta di natura politica ed in situazioni di pericolo.

Per dare seguito a tutto ciò abbiamo intanto predisposto un apposito disegno di legge a tutela del lavoro italiano all'estero sul quale abbiamo chiesto il contributo delle organizzazioni sindacali e delle imprese pubbliche e private. Vi è altresì l'esigenza di avere tutte le necessarie informazioni su quali, quante e dove siano le aziende italiane che operano all'estero e quali condizioni reali di lavoro e di vita si prospettino loro. Su ciò abbiamo assunto le idonee iniziative.

La priorità e gli sforzi dedicati dal Governo in materia di formazione professionale polivalente e di riqualificazione dei lavoratori costituisce una priorità per l'attuazione di una politica attiva del collocamento. Ma ciò non basta. Ritengo si debba provvedere con delle iniziative finanziarie dirette alla creazione di posti di lavoro.

Ancora una volta si deve constatare che le risposte alla evoluzione dei problemi migratori non possono essere cercate in una politica settoriale dell'emigrazione, ma nella capacità globale di inserire i problemi migratori nella politica di sviluppo del Paese.

A tale proposito va ricordata la recente legge sull'occupazione giovanile in Italia con la quale si è inteso modificare certi meccanismi presenti nel mercato del lavoro che tendevano a distorcere il corretto inserimen-

to dei giovani nel mondo della produzione e delle attività intellettuali, orientate ed impiegate nelle attività produttive.

In questo campo riteniamo particolarmente utile sviluppare l'iniziativa sul piano internazionale del movimento cooperativo italiano, anche come risposta corretta alla esigenza di cooperazione allo sviluppo e di rapporto paritario tra i popoli.

Non ritengo superfluo ricordare che si collocano in questo quadro alcune recenti missioni all'estero compiute ed altre da realizzarsi nel prossimo futuro, non solo per creare le condizioni di cooperazione in cui l'impresa nel suo dato economico sia tutelata, ma anche perchè si garantiscano condizioni di vita e di lavoro per i lavoratori addetti e per le loro famiglie e un quadro di rapporti e di garanzie reciproche veramente paritarie sul piano culturale e sociale.

E vengo ora al fenomeno dei rientri.

La Conferenza nazionale dell'emigrazione aveva dedicato molta attenzione al fenomeno in parola, dando alcune indicazioni di intervento politico per pilotare il fenomeno in termini positivi e non come ulteriore elemento di distorsione del mercato del lavoro e della struttura economica e produttiva del Paese.

Il Comitato interministeriale per l'emigrazione ha preso in esame la proposta presentata dalla segreteria di costituire un fondo speciale e internazionale per facilitare l'occupazione degli emigranti costretti a rientrare, a seguito della crisi, nei Paesi di origine.

Nel quadro del lavoro fatto in una riunione promossa in seno ai Paesi membri dell'OCSE si sono riscontrati ostacoli posti da Paesi come Germania Federale, Francia e Svizzera, affinché il progetto fosse realizzato. Detti Paesi hanno riconosciuto la loro parte di responsabilità nei licenziamenti e non ritengono opportuno affidare ad un fondo internazionale una funzione che, nel quadro dei rapporti bilaterali, aveva dato — a loro avviso — soddisfacenti soluzioni.

Va, a tal riguardo, rilevato che Germania e Francia hanno dato vita con alcuni Paesi

(quali la Turchia, la Jugoslavia, la Grecia e l'Algeria, che notoriamente forniscono manodopera) ad accordi che facilitano l'addestramento professionale, la formazione ed il finanziamento di cooperative e altri progetti in vista del rientro degli emigrati.

Resta pertanto l'esigenza di approfondire con i nostri *partners* questo problema ma, nel frattempo, operare come Governo italiano per quanto di nostra responsabilità. Le centrali cooperative da noi sollecitate hanno elaborato uno studio tendente ad indicare le vie idonee a facilitare la raccolta e l'impiego dei fondi delle Regioni ai fini dell'occupazione anche degli emigrati già rientrati o che rientrano.

All'esame della prossima riunione del CIEM potrà porsi il progetto di Cassa finanziaria regionale allo scopo di facilitare il reinserimento degli emigrati costretti a rimpatriare; con ciò intendendo favorire un efficace intervento territoriale.

Tale organismo dovrebbe essere orientato a coinvolgere l'ICLE (Istituto di credito per il lavoro italiano all'estero) che istituzionalmente esercita una sua attività fra gli emigrati, ma in forme che oggi sembrano non essere soddisfacenti ai bisogni attuali dell'emigrazione e che dovrebbero comunque essere orientate attivamente nell'ambito dei rientri.

In alternativa a questo progetto, qualora la riforma dell'ICLE non sia possibile o agibile nei tempi brevi, si proporrebbe la costituzione di una Cassa finanziaria regionale per la gestione dell'azione finanziaria a sostegno dell'occupazione a livello locale.

Il CIEM potrebbe essere in questa prospettiva un utile strumento di coordinamento.

Le ipotesi di studio e di discussione si riferiscono all'ambito regionale anche se non si nascondono i limiti che emergono nel porre dei confini a questa iniziativa. Occorrerà coordinarla ad un disegno più generale economico e di tipo creditizio per far sì che le soluzioni prese non siano carenti di organicità e quindi scarsamente incidenti sulle realtà che si intendono modificare.

Ancora una volta l'iniziativa del movimento cooperativo può rappresentare una via importante di collaborazione con le Regioni per realizzare una politica attiva di inserimento nella fase di rientro, sia sul piano dell'utilizzo del risparmio, sia in termini di valorizzazione delle esperienze acquisite, in forme partecipative autentiche nel campo artigianale, turistico, commerciale, della piccola e media industria, naturalmente avendo cura, nel contempo, di affrontare i problemi di alloggio e di servizi in un contesto urbanistico adeguato e anch'esse programmate in forma cooperativa e in relazione con gli enti locali.

In vista dei nuovi compiti che il fenomeno migratorio pone, c'è da chiedersi quali settori potrebbero essere affidati alle regioni e agli enti locali.

Innanzitutto potrebbero considerarsi alcuni settori operativi e di formazione dei quadri nella politica dei rientri e nelle zone di esodo.

A) Quadri della Pubblica amministrazione ed Enti locali in Italia.

Nelle zone di esodo e di rientro, vi è un ampio spazio di intervento e corrispondentemente, un fabbisogno formativo per quadri degli Enti locali adibiti a rilevazioni statistiche: la conoscenza della consistenza e delle caratteristiche del fenomeno migratorio, nel duplice aspetto del flusso residuo di espatri e dei rientri, è preliminare a qualsiasi intervento politico-amministrativo. L'indagine svolta dal FORMEZ ha evidenziato che, più che una trasformazione delle procedure e delle tecniche di rilevazione, occorre una competenza ed una motivazione del personale addetto al servizio statistico-anagrafico a livello comunale.

La regione dovrà attrezzarsi con un proprio servizio di osservazione e studio dei fenomeni del mercato del lavoro, per il quale occorrono quadri adeguatamente preparati.

Il flusso degli interventi a favore della emigrazione previsto dalle varie leggi regionali, in molteplici forme (sussidi, servizi, formazione, credito, mutui per la costruzione di alloggi) trova il suo strumento opera-

tivo nell'azione dei quadri dell'amministrazione regionale. Occorre evitare che questa mediazione operativa si configuri come pura e semplice somministrazione di sussidi e compilazione di moduli, ma diventi al contrario un fecondo momento di rapporto fra cittadino-emigrato e istituzione. In questo senso è centrale l'attività dell'operatore amministrativo, nelle molteplici vesti di addetto al collocamento, assistente sociale, insegnante della formazione professionale, consulente nel credito alle piccole imprese artigiane e cooperative formate dagli emigrati, consigliere che sappia indicare alla generosa ma spesso sprovvista imprenditorialità degli emigrati, intenzionati ad utilizzare le proprie rimesse, su quali settori produttivi e quali mercati dirigere i propri progetti.

Uno spazio operativo per gli enti locali è dato anche dalla necessaria sensibilizzazione dei quadri delle imprese locali (esempio gestione del personale con riguardo ai lavoratori emigranti in organico presso le imprese; quadri che controllano i rapporti con altre imprese minori, perchè siano motivati al rapporto con le iniziative imprenditoriali e cooperative degli emigrati).

Anche a tale proposito l'opera di consolidamento dell'identità culturale degli emigrati e di tutela dei diritti acquisiti si realizza nella mediazione dei quadri della rete dei consolati: funzionari, insegnanti dei corsi di lingua per adulti e per la seconda generazione, operatori amministrativi e culturali in senso lato.

E) Quadri della Pubblica amministrazione e degli organismi rappresentativi degli emigrati all'estero

A ciò deve necessariamente aggiungersi il lavoro dei quadri delle associazioni e dei patronati operanti all'estero, perchè non è pensabile che l'Amministrazione dello Stato operi isolatamente, in una situazione in cui l'emigrazione esprime una domanda di autoorganizzazione e di gestione collettiva dell'intervento sociale. In questo caso i quadri dell'istituzione statale dovranno positivamente

confrontarsi con i quadri espressi direttamente dalle collettività, nei comitati consolari e nel tessuto associativo.

Vengo ora al tema delle rimesse. Più volte il problema delle rimesse è stato alla attenzione degli operatori dell'emigrazione e degli esperti di politica economica. Inoltre su questo specifico tema si soffermò a suo tempo sia l'indagine della Camera dei deputati, sia quella parallela e contemporanea del CNEL, sia la stessa Conferenza nazionale dell'emigrazione.

Da tutte queste indagini sono emerse alcune indicazioni di massima che possono essere ricondotte essenzialmente ad alcuni criteri:

la tutela del risparmio dell'emigrato;

il miglior utilizzo in Italia delle somme depositate senza che vi siano intermediazioni di tipo speculativo o parassitario;

l'inserimento delle rimesse nel quadro di una politica nazionale e regionale per lo sviluppo di progetti finalizzati alla crescita di iniziative economiche e sociali che non disperdano, ma valorizzino, il flusso delle rimesse stesse.

A tal riguardo desidero sottoporre all'attenzione del Senato come il Governo, per il tramite del Comitato interministeriale per l'emigrazione abbia già operato nella direzione di soddisfare questo bisogno.

In particolare il CIEM, ispirandosi alle conclusioni della Conferenza nazionale per l'emigrazione, ha deciso alcuni correttivi alle precedenti disposizioni ed ha intrapreso uno studio sulla canalizzazione delle rimesse dirette al reinserimento degli emigrati che rientrano nella vita economica della loro zona di origine tramite lo sviluppo di iniziative economiche produttive, in particolare ad iniziativa del movimento cooperativo.

A tale riguardo, oltre che sulle centrali cooperative stiamo concordando un'azione con l'OCSE e l'OIL che nel settore hanno già intrapreso ricerche.

Il problema delle rimesse, il cui ammontare annuo raggiunge e supera i mille miliar-

di di lire nel complesso ed in valuta pregiata, viene così ad inserirsi come elemento di politica attiva nei « rientri ».

Un rilievo particolare merita la politica sociale comunitaria, di cui il CIEM discuterà nei prossimi giorni essendo un tema ad esso attribuito per legge come compito istituzionale.

In linea generale la Comunità europea non sembra aver tenuto sempre abbastanza conto della specificità della situazione italiana e dei problemi che tale specificità pone sia all'Italia che alla Comunità medesima.

La minore disponibilità dei nostri *partners* ad assumere impegni nel campo della politica sociale è stata avvertita allorché si è trattato di deliberare sul programma di azione in favore dei lavoratori migranti e delle loro famiglie. Anche in tale occasione risultò prevalente la volontà di provvedere con risoluzione certamente da considerarsi strumento di impegno delle volontà politiche degli Stati membri, ma anche mezzo che concretamente presenta risvolti dilatori e di sostanziale disimpegno tant'è che, di tale programma, soltanto alcune parti — e non le più importanti — sono state attuate.

Nel quadro operativo per il settore sociale e dell'occupazione, si dovrebbero innestare le seguenti specifiche iniziative:

a) individuazione e determinazione di obiettivi comuni in materia di politiche sociali e dell'occupazione;

b) orientamento degli strumenti e di mezzi disponibili a livello europeo (SEDOC — Ufficio coordinamento europeo — Fondo sociale — Fondo di sviluppo regionale — Fondo agricolo - Sezione orientamento e Banca europea di investimento) in funzione strumentale rispetto agli obiettivi di politiche sociali ed occupazionali come sopra individuati;

f) determinazione di politiche migratorie comuni ovvero di uno stretto coordinamento di tali politiche;

g) promozione di un nuovo programma di azione sociale che, senza pregiudizio per le azioni specifiche che continuamente debbano essere intraprese, si articoli in modo da

tradurre in termini operativi gli obiettivi comuni di politica sociale e di occupazione indicati dal Consiglio: a tal fine andrà considerata in particolare l'evoluzione sopravvenuta nel mercato del lavoro per la presenza di larghe fasce di disoccupazione giovanile e femminile, l'andamento dei flussi migratori e correlative prospettive dipendenti dall'allargamento della Comunità a seguito delle previste adesioni di nuovi Paesi, con riguardo ai problemi posti dall'esigenza di mobilità territoriale e intersettoriale dovuti ai processi di ristrutturazione e riconversione industriali;

h) perfezionamento dei regolamenti comunitari per la libera circolazione dei lavoratori; nell'ambito di tale perfezionamento occorre:

1) favorire una evoluzione del ruolo del Fondo sociale, il quale si dovrebbe sempre più qualificare come uno strumento di solidarietà e di politica comunitaria;

2) controllare che il processo di parificazione dei diritti si affermi tenendo presenti le esigenze delle collettività emigrate, quale premessa per una soluzione radicale e globale dei problemi che ancora si pongono a tali collettività e quale condizione, da un lato, di una effettiva parità di fatto, oltre che di diritto, tra tali collettività e la popolazione dei Paesi di immigrazione e, d'altro lato, per un reinserimento più facile in Italia di coloro che desiderano rientrare;

3) vigilare a che gli sforzi necessari per raggiungere gli obiettivi sopraindicati non facciano passare in seconda linea l'azione specifica, prevista dal Trattato, in materia di libera circolazione e di sicurezza sociale dei lavoratori migranti, in particolare per la tutela delle collettività emigrate, azione che è tuttora indispensabile, soprattutto nell'attuale grave crisi economica, e che va potenziata e resa più organica, sia a livello comunitario che a livello bilaterale.

In tale quadro e per quanto specificamente riguarda il livello comunitario occorre inoltre:

intervenire nuovamente sulla Commissione per accelerare la messa in opera del

programma di azione in favore dei lavoratori migranti, in particolare per quanto riguarda il perfezionamento della normativa comunitaria in materia di libera circolazione e di sicurezza sociale, la «umanizzazione» della libera circolazione, il coordinamento delle politiche migratorie;

intervenire nuovamente sulla Commissione perchè intensifichi la sua azione in materia di controllo dell'applicazione della vigente normativa comunitaria e in particolare perchè dia un impulso risolutivo a quelle questioni, tra le varie che da parte italiana sono state sollevate fin dal 1971 in materia di eguaglianza di trattamento nei vantaggi sociali e nelle prestazioni non contributive, che, malgrado il ruolo particolarmente positivo svolto dalla Corte di giustizia di Lussemburgo, non hanno ancora trovato soluzione;

intervenire nuovamente presso la Commissione perchè porti a termine l'inchiesta sulle condizioni di vita e di impiego dei lavoratori migranti, decisa nel 1972 dal Consiglio ed i cui risultati potranno costituire una valida base per i lavori da svolgere sul piano comunitario, con particolare riferimento anche al fenomeno delle migrazioni clandestine (sembra che nei paesi comunitari siano oggi due milioni i clandestini ed al fenomeno è anche interessata l'Italia);

porre allo studio la questione della «umanizzazione» della libera circolazione dei lavoratori, prevista dal predetto programma di azione sociale, che si prefigge l'uguaglianza di fatto oltre che di diritto tra le collettività emigrate e la popolazione dei Paesi interessati, in particolare per individuare quali siano le iniziative concrete da suggerire in tale quadro alla Commissione come prioritarie, sia nella fase della preparazione della migrazione sia in quella dell'integrazione nel nuovo ambiente sociale e professionale del Paese di immigrazione, sia in quella della preparazione dei ritorni nonchè della reintegrazione in Italia;

rafforzare il ruolo del Fondo sociale per la tutela delle collettività emigrate, in particolare nelle attività di formazione professio-

nale, di assistenza scolastica e di integrazione nel nuovo ambiente del Paese di residenza, in quelle relative all'assistenza dei movimenti migratori e in quelle volte a facilitare la soluzione dei problemi relativi ai ritorni: a tale riguardo, porre allo studio sul piano interno tutte le possibili iniziative che potrebbero aumentare le nostre possibilità di utilizzazione dei fondi comunitari.

Ancora nell'ambito dei perfezionamenti comunitari, occorre:

proseguire nell'azione sul piano bilaterale, rivolta al controllo della normativa comunitaria, coordinandola con quella da svolgere sul piano comunitario;

dare impulso presso le competenti istanze comunitarie alla trattazione del problema dei «diritti speciali» da attribuire ai cittadini degli Stati membri, in quanto appartenenti alla Comunità, con particolare riguardo a quelli rivolti ad una più intensa partecipazione alla vita politica delle collettività locali;

anche in vista del ruolo più incisivo che il Parlamento europeo potrà esercitare a seguito della elezione diretta dei suoi membri, ricercare un più esteso coordinamento con tale istituzione per la trattazione dei problemi relativi alla politica sociale comunitaria, in particolare di quelli che maggiormente interessano, direttamente o indirettamente, le collettività emigrate.

Va a questo punto illustrata l'azione del Governo a favore delle comunità italiane all'estero.

Tratterò per primo il settore della scuola e della formazione professionale.

In alcuni settori prioritari il Governo è intervenuto con fermezza ottenendo importanti risultati.

In particolare va rilevato come l'intervento del Governo in materia di scolarizzazione di formazione professionale e linguistica e della politica culturale, abbia prodotto concreti risultati. La direttiva comunitaria relativa alla formazione scolastica dei figli dei lavoratori emigranti approvata dal Consiglio delle Comunità il 25 luglio 1977 con il documento 77/486/CEE costituisce il frutto di un importante lavoro conclusosi dopo anni

di negoziazioni sul piano bilaterale oltrechè su quello multilaterale e che hanno visto alla fine realizzare uno degli impegni che il Governo si era assunto nei confronti delle forze sociali e di quelle sindacali in particolare.

Va anche ricordata la direttiva pubblica che, sempre in materia scolastica, il Comitato interministeriale per l'emigrazione (CIEM) ha adottato, superando così una situazione più volte lamentata e che ha trovato adeguata risposta con l'emanazione della direttiva predetta, avente tra l'altro la prospettiva della gestione sociale della scuola, in attesa che la nuova legge la regolamenti.

Anche in materia di formazione professionale è da rilevarsi come si sia stabilita una più adeguata sintonia tra la domanda politica ed il soddisfacimento della medesima. Va rilevato quanto ebbi ad esprimere in occasione del Seminario promosso dallo ISFOL a Stoccarda il 24 giugno 1977 riconoscendo che « un ostacolo alla mobilità ed alla promozione professionale è tuttora costituito dalla presenza di una elevata aliquota di lavoratori con non adeguati livelli di qualificazione professionale e scarsa conoscenza della lingua tedesca. Questa situazione costituisce un limite invalicabile per la mobilità e la promozione professionale dei nostri lavoratori in un sistema economico che, come quello tedesco, è caratterizzato da alta mobilità ».

Il progetto dell'ISFOL realizzato in sintonia con il Ministero degli affari esteri, del lavoro e da parte degli Enti di formazione professionale di emanazione sindacale e delle ACLI, costituisce una prima risposta organica ai bisogni di formazione professionale. Risposta ritenuta valida sia per gli obiettivi che per il metodo con cui viene realizzata. In effetti il risultato di promuovere la qualificazione professionale dei nostri connazionali, da una parte raggiunge l'esito di offrire un concreto e positivo servizio e dall'altra realizza una occasione di partecipazione da parte degli Enti di emanazione di organizzazioni di lavoratori con il concorso delle Amministrazione dello Stato. Tutto ciò è per ora in atto soprattutto in Germania

e Svizzera, i due paesi più caldi per i problemi della formazione.

Tutto ciò è « coerente » con l'ispirazione originaria delle iniziative del Governo che si rifà alla Conferenza nazionale dell'emigrazione perchè realizza un servizio che tende a costruire le condizioni effettive di parità, coinvolgendo nelle forme possibili di partecipazione, le istanze rappresentative dell'emigrazione operanti nel settore.

La scuola italiana all'estero ha cominciato ad avere una sua funzione e sue strutture prevalentemente nel bacino del Mediterraneo e nel Sud America, dove si sono orientate le prime correnti migratorie a partire dal secolo scorso.

Le scuole, a quelle comunità destinate, ripetevano il modello delle istituzioni metropolitane. Di detti istituti scolastici, che avevano ed hanno la natura di scuole statali italiane, rimangono attualmente solo dieci complessi costituiti da scuole elementari, medie e licei scientifici o istituti tecnici. Nessuna di queste esiste più nel Sud America.

A seguito di un flusso migratorio diversamente orientato, dopo la seconda guerra mondiale e in conseguenza degli impegni di natura economica che le nostre aziende più importanti contraggono e in Europa e in Paesi extraeuropei, impegni che hanno notevolmente aumentato la mobilità e l'entità delle comunità italiane all'estero, la Direzione generale per la cooperazione culturale, scientifica e tecnica si è orientata a favorire, con aiuti in personale direttivo docente e in dotazioni didattiche, scientifiche e bibliografiche, la costituzione di scuole private cui viene conferito successivamente, a seguito di accertato regolare funzionamento, anche il riconoscimento legale, per assicurare il servizio scolastico e consentire ai nostri connazionali di disporre di scuole corrispondenti, per programmi ed orari, alle scuole metropolitane. Dette scuole possono essere limitate a livello elementare e medio per la soddisfazione dell'obbligo scolastico ma, non di rado, sono completate anche da scuole secondarie superiori, laddove le comunità italiane sono più numerose ed esprimono un bisogno di scolarizzazione più elevato. In tal

3ª COMMISSIONE

1° RESOCONTO STEN. (9 novembre 1977)

modo gli italiani che lavorano all'estero superano facilmente le difficoltà di inserimento dei propri figli nel Paese ospitante ed è reso facile il loro ritorno nella madre patria, a lavori ultimati da parte delle aziende nelle quali sono impegnati i genitori.

Presso dette istituzioni, che sono in numero di 249 e funzionano in 62 Paesi, in forma meramente privata o legalmente riconosciuta, oltre al personale assunto direttamente dagli Enti gestori il Ministero degli affari esteri ha assegnato n. 108 unità di personale di ruolo e circa 250 docenti non di ruolo. È da segnalare una iniziativa propria di questi ultimissimi anni che si va realizzando, sia pure a titolo ancora sperimentale: quella delle scuole bilingui (come Stommeln, Bogotà, Buenos Aires e Lima) che sono un particolare tipo di scuola nella quale lo svolgimento dei programmi italiani (lettere italiane e storia) si affianca efficacemente allo svolgimento dei programmi locali, particolarmente quelli di natura scientifica, impartiti nella lingua locale. Si ottengono, in questo caso, titoli di studio bivalenti.

Altro problema che si va studiando con attenzione in questi ultimi tempi è quello della trasformazione di talune scuole già frequentate, nella maggioranza, da elementi locali (per esempio, in Marocco ed Egitto), perchè alle scuole tradizionali di impronta umanistica proprie del nostro vecchio ordinamento si sostituiscano, con l'aiuto del Governo italiano, grazie anche all'impegno del Servizio di cooperazione tecnica, scuole corrispondenti alle esigenze socio-economiche dei Paesi e delle comunità per le quali dette scuole operano (per esempio, istituti professionali per l'artigianato e istituti tecnici agrari).

All'estero funzionano inoltre 6 sezioni italiane di scuole europee, presso le quali studiano non solo i figli dei funzionari delle comunità europee per i quali le scuole stesse furono create, ma anche i figli dei nostri lavoratori emigrati in ragione del 60 per cento dei posti disponibili. Le scuole in parola sono frequentate da 1.171 alunni italiani e in esse prestano servizio 104 insegnanti di ruolo.

È appena il caso di ricordare che l'organizzazione scolastica all'estero — 19.144 alun-

ni dei quali 10.757 di nazionalità italiana — oltre a servire alla scolarizzazione dei figli dei nostri lavoratori, qualunque sia il loro impiego nel Paese ospitante, si è rivelata al tempo stesso un mezzo efficacissimo di intesa tra i popoli diversi, ai fini di una migliore e reciproca conoscenza e strumento quanto mai idoneo alla nostra affermazione economica e scientifica.

In materia può interessare il seguente riepilogo statistico:

Scuole statali	71
Scuole legalmente riconosciute	48
Scuole private sussidiate	201
<i>Totale</i>	<u>320</u>

Docenti di ruolo:

Scuole statali	153
Scuole legalmente riconosciute	75
Scuole europee	104
<i>Totale</i>	<u>332</u>

Personale non di ruolo:

Docenti	329
Non docenti	124
<i>Totale</i>	<u>453</u>

Corsi previsti dalla legge 3/3/1971

n. 153 8.914

Personale docente di ruolo 102

Personale docente e non docente non di ruolo 3.467

di cui:

— *ex lege* n. 153 2.141

— *ex lege* n. 372/1975 1.326

Il personale docente di ruolo di cui alla legge n. 153 e sopra richiamato grava sul capitolo 3577 dello stato di previsione della spesa del Ministero degli esteri.

Attualmente esistono scuole italiane in 62 Paesi delle quali il 90 per cento sono private,

funzionanti con presa d'atto o riconoscimento legale.

In genere, seguendo una ben precisa direttiva politica si è evitato di incoraggiare l'apertura o l'ampliamento di scuole nei Paesi europei di immigrazione, in quanto in tali Paesi si tende all'inserimento del ragazzo italiano nelle scuole locali, dandogli al tempo stesso la possibilità di frequentare sia corsi di lingua locale, sia corsi integrativi di cultura italiana secondo quanto disposto dalla legge 3 marzo 1971, n. 153.

Tali iniziative, che rientrano nel quadro normativo della legge 153, sono intese a preparare o sostenere, affiancandolo, l'inserimento degli alunni italiani nelle scuole locali, attraverso classi di inserimento, corsi di lingua e cultura italiana e corsi per adulti volti al recupero dell'obbligo scolastico. Solo i corsi di lingua e cultura italiana hanno riguardato circa 125 mila alunni nel corso dell'anno scolastico 1975-76 con l'utilizzazione di quasi 3.000 docenti di vari ordini di scuola.

È doveroso comunque riconoscere che molto cammino resta da fare in quanto si tratta di un campo di intervento che è stato molto trascurato nel passato ed i cui effetti negativi si sono già da anni innescati provocando nelle scuole locali una intensa selezione che ha portato alla marginalizzazione dei ragazzi italiani con gravi ipoteche sul futuro professionale di questa fascia generazionale che forse non a torto viene indicata come il futuro sottoproletariato europeo.

In questo contesto particolare rilevanza assumono gli accordi culturali di cooperazione scientifica e tecnica realizzati o rinnovati con circa 50 Paesi, tra cui quelli di particolare interesse per la nostra emigrazione.

Lo scambio degli studenti, i dottorati universitari, la possibilità di scambio di docenti, il riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche professionali (a livello di specializzazione, a livello intermedio e a livello universitario e postuniversitario) diventano una necessità sempre più impellente per la quale abbiamo realizzato nell'ultimo anno una intensa rete di rapporti e di negoziati, resi necessari anche dalla notevole difformità degli ordinamenti dei singoli Paesi,

dalla presenza di tecnici italiani in Paesi nuovi (quelli del Medio Oriente soprattutto), e dalla presenza di competenze decentrate, soprattutto nei Paesi ad ordinamento federale che rendono più complessa perfino la individuazione dell'interlocutore (potrei citare a titolo di esempio l'Australia e il Canada, dove la competenza non è del Governo centrale e dove però il negoziato non può essere attuato se non in presenza di un contemporaneo assenso federale e locale).

Qualche annotazione in ordine al reclutamento del personale.

A differenza di quanto avviene in Italia, e ciò in virtù dell'articolo 7 della legge 12 febbraio 1940, n. 740, lo Stato ha la facoltà di inviare personale direttivo e docente di ruolo anche presso le scuole private all'estero, rette da Enti, Associazioni, nonchè fornire loro sussidi in libri e materiale didattico.

Pertanto il Ministero degli affari esteri assegna tale personale a seconda delle necessità che si delineano man mano nei differenti Paesi, cercando di seguirne l'evoluzione sia per quanto riguarda la presenza dei nostri lavoratori, inseriti nella mutevole realtà locale, sia per quanto riguarda i loro interessi, sia infine per quanto attiene al ritmo dell'interscambio economico degli stessi Paesi.

Annualmente viene emanato nel periodo autunnale un decreto interministeriale (Estere-Pubblica istruzione), con il quale sono impartite istruzioni per la partecipazione al « colloquio di idoneità » al quale sono tenuti a sottoporsi capi d'istituto e docenti di ruolo che desiderino l'assegnazione all'estero. Il numero del personale in parola da destinare all'estero è globalmente determinato su base annuale dal Ministero del tesoro e ammonta attualmente a 710 unità, con ricambio annuo di circa 50-60 unità.

L'accertamento di idoneità si effettua alla presenza di commissioni composte da tre ispettori centrali del Ministero della pubblica istruzione, da tre funzionari del Ministero degli affari esteri, presiedute dal direttore centrale della cooperazione culturale, scientifica e tecnica del Ministero degli af-

fari esteri. Durante il prescritto colloquio il candidato deve dimostrare il grado di aggiornamento raggiunto nelle materie delle quali è titolare o l'esperienza di direzione di istituto, nel caso di presidi o direttori didattici, nonché la conoscenza di almeno una lingua straniera.

Ogni membro della commissione dispone, per la valutazione del colloquio, di 10 punti al totale dei quali per ogni candidato viene aggiunto il punteggio relativo ai titoli di servizio, e di di cultura, ivi comprese eventuali pubblicazioni, così come avviene per i normali concorsi della pubblica istruzione.

L'assegnazione all'estero del personale viene fatta tenendo rigorosamente conto della graduatoria compilata sulla base dei criteri sopra indicati e in relazione al grado di conoscenza della lingua parlata nel paese nel quale è richiesta la presenza del personale.

Il decreto di nomina all'estero, viene inviato per la registrazione alla Corte dei conti la quale controlla la legittimità della nomina tenendo presente la graduatoria di merito sopra ricordata.

Il periodo di permanenza all'estero è di sette anni con l'obbligo di rimanere nella prima sede per un periodo minimo di tre anni; tuttavia, nei Paesi considerati particolarmente disagiati con decreto ministeriale, a richiesta dell'interessato, l'Amministrazione concede di regola il trasferimento ad altra sede dopo solo due anni, sempre ovviamente che vi sia la cattedra disponibile: il che non si verifica tutti gli anni. Dopo tale settennio il docente è obbligato a tornare per tre anni all'insegnamento in Italia e solo in seguito ad un nuovo colloquio può nuovamente essere assegnato all'estero per un secondo settennio dopo il quale non è più consentito tornare ad insegnare all'estero.

Al fine di superare le difficoltà di bilancio che non permettono assolutamente di coprire tutto il fabbisogno di personale di ruolo, vi è la possibilità di assegnare alle scuole personale direttivo e docente sul cosiddetto « contingente speciale » per il quale l'assegno di sede e gli oneri accessori inerenti al trattamento all'estero (viaggi, inden-

nità di prima sistemazione, viaggi per ferie ogni 18 mesi) vengono sostenuti dall'Ente gestore della scuola, mentre allo Stato rimane l'onere dello stipendio metropolitano.

Per concludere questa panoramica sul personale di ruolo occorre tener presente che una parte di esso (circa 110 su oltre 700 unità) viene impiegato per il coordinamento e la organizzazione dei corsi per i figli dei lavoratori nei Paesi di emigrazione in conformità della legge 3 marzo 1971, n. 153.

Il personale non di ruolo viene reclutato esclusivamente sul posto ove funzionano le iniziative scolastiche, siano esse scuole o corsi *ex lege* 153, e da qui il loro nome di « incaricati locali ».

Secondo quanto stabilito dalla legge 25 maggio 1975, n. 327, centocinquanta giorni prima dell'inizio dell'anno scolastico viene emanato un bando di reclutamento, a seguito del quale sono compilate, da apposite commissioni consolari, diverse graduatorie a seconda che si tratti di docenti abilitati o non abilitati, residenti da almeno un anno o non residenti: il tutto diviso per materie di insegnamento e indirizzo di studi. Analoghe graduatorie sono compilate per il personale non docente. Le graduatorie vengono effettuate tenendo conto di apposita ordinanza interministeriale del 31 ottobre 1975, n. 4306, che stabilisce i titoli di studio, di servizio e di cultura valutabili, con il relativo punteggio.

Particolare rilevanza assume, ai fini dell'inserimento nella graduatoria, la conoscenza della lingua e della cultura locale o della lingua di maggior uso nel Paese nel quale il candidato aspira ad insegnare.

Considerate la necessità della sede, sia per quanto riguarda il numero dei corsi funzionanti, sia per quanto riguarda il numero delle classi nelle singole scuole, il console propone al Ministero degli esteri l'assunzione di un certo numero di incaricati locali. Il Ministero, a sua volta, tenendo conto del contingente di detti insegnanti, approvato annualmente dal Ministero del tesoro, stabilisce il numero della unità di incaricati da assegnare per ogni sede.

Attualmente su circa 2.000 unità, 400 sono impiegate presso le scuole mentre 1.600 trovano posto nei corsi di lingua a cultura italiana previsti dalla legge 153 del 1971: di questi ultimi 500 sono pagati dalle autorità tedesche con una integrazione da parte dello Stato italiano al fine di insicurare con questo un regolare rapporto di servizio.

Un altro argomento da considerare è quello del trattamento economico, in primo luogo del personale di ruolo.

Analogamente a quanto avviene nei confronti del personale del Ministro degli affari esteri, al personale direttivo e docente, oltre allo stipendio metropolitano viene corrisposta una indennità di sede. Tale indennità è basata su due variabili che sono rispettivamente l'assegno base mensile, che corrisponde al parametro di cui l'interessato fruisce, e il coefficiente di sede, che rispecchia il costo della vita nel Paese di servizio.

Per esempio, un insegnante elementare con assegno base mensile di lire 75.000, in servizio a Malta, che gode di un coefficiente di sede del 565 per cento, guadagna 618.750 lire; in Somalia, con un coefficiente dell'850 per cento, guadagna 1.181.280 lire ed in Libia, con un coefficiente di sede del 1100 per cento guadagnerà 1.518.750. Tali tre Paesi rappresentano la fascia minima, media e massima dei Paesi di servizio; un professore di ruolo A, con assegno base mensile di lire 98.000 (per ruolo B 89.000, per Direttore didattico 98.000) in Malta guadagna 716.870 lire, in Somalia 1.396.500 e in Libia 1.764.000; un Preside di scuola media con assegno base mensile di lire 120.000 (Ispettore tecnico 120.000 Preside scuole secondaria di secondo grado lire 150.000) guadagna rispettivamente in Malta 844.000, in Somalia 1.710.000 e in Libia 2.160.000.

In Germania un insegnante elementare percepisce una retribuzione lorda pari a lire 789.205 mentre in Italia lo stipendio del medesimo insegnante corrisponde a lire 306.667 per il parametro iniziale 190 e a lire 505.912 per il parametro finale 397. Nel medesimo Paese un insegnante di scuola secondaria al parametro iniziale 243 percepisce uno stipendio mensile di lire 1.782.830 che arriva a lire 1.963.115 al parametro finale 443. Lo stes-

so insegnante percepisce in Italia lire 337.380 al parametro iniziale a lire 534.015 al parametro finale.

Tali calcoli sono fatti escludendo le maggiorazioni per carico di famiglia, che prevedono un aumento del 20 per cento per il coniuge e del 5 per cento per ogni figlio. Questo trattamento economico, che permette in genere di vivere decorosamente all'estero risparmiando anche per intero lo stipendio metropolitano, costituisce, come è intuibile, l'indispensabile incentivo perchè l'interessato affronti i disagi che un trasferimento all'estero comporta.

Passo al personale non di ruolo (i e. d. « incaricati locali »).

In base alla legge 6 ottobre 1962, n. 1546, a tale personale viene corrisposto un compenso che non deve essere superiore a quello corrisposto agli insegnanti di ruolo nelle locali scuole statali a parità di ore di insegnamento, di anzianità e di livello professionale.

È generale aspirazione degli interessati, dalle organizzazioni sindacali e dell'Amministrazione che si arrivi a corrispondere ai nostri insegnanti incaricati lo stesso stipendio dei locali. È evidente che il trattamento economico non può essere per costoro pari a quello praticato per il personale di ruolo in quanto gli incaricati locali, per il fatto che risiedono *in loco*, non devono affrontare tutte le spese dei loro colleghi trasferiti dall'Italia. Tra l'altro, l'esperienza didattica e la capacità professionale non sono accertate attraverso rigorosi concorsi di Stato, come avviene invece per gli insegnanti di ruolo.

In alcuni casi l'Amministrazione corrisponde un trattamento superiore a quello previsto dall'articolo 11 della citata legge 1546 e ciò perchè le esigenze di vita dei nostri insegnanti sono in alcuni Paesi, soprattutto dell'Africa, maggiori di quelle cui sono assuefatti i docenti di ruolo delle locali scuole statali. Il Ministero degli esteri ha pertanto proposto fin dallo scorso anno al Ministero del tesoro che agli insegnanti in servizio in Paesi quali la Somalia, l'Etiopia, il Marocco, l'Egitto, l'Algeria, e la Turchia sia corrisposto uno stipendio del 30 per cento superiore a quello fruito dai docenti in Italia al loro

3^a COMMISSIONE

1° RESOCONTO STEN. (9 novembre 1977)

primo parametro. Malgrado la situazione particolarmente pesante, nella quale si trovano i nostri incaricati locali operanti in tali Paesi, il Ministero del tesoro non si è ancora pronunciato in merito.

Nessuna integrazione di stipendio si è resa o si rende necessaria, invece, per i nostri incaricati locali che prestano servizio in Svizzera e in Germania, essendo il loro trattamento economico allineato (Svizzera) o superiore (Germania) agli insegnanti di ruolo delle relative scuole pubbliche. Inutile dire che il trattamento in parola risulta di gran lunga superiore a quello corrisposto agli incaricati in servizio nelle corrispondenti scuole del territorio metropolitano.

A titolo esemplificativo si riporta, qui di seguito, l'ammontare dello stipendio netto che viene mensilmente corrisposto agli insegnanti dei corsi per lavoratori a livello di scuola primaria e secondaria di primo grado nei due Paesi sopraindicati.

Svizzera. Insegnanti elementari con 24 ore di servizio settimanali o insegnanti di scuola media con 13 ore settimanali: franchi svizzeri 2.206,40 pari a circa lire 800.000.

Germania. Insegnanti elementari con 28 ore settimanali di lezione: marchi 1.973,80 pari a circa lire 752.000.

Insegnanti di scuola secondaria di primo grado con 18 ore settimanali di lezione: marchi 2.097,80 pari a circa lire 896.860

Le politiche sociali sembrano dunque in ritardo rispetto alla dinamica dei flussi migratori ed in particolare rispetto alla forte componente di popolazione migrante inferiore ai 14 anni che, come abbiamo visto, è stata nel 1975 pari al 15,1 per cento dell'intera emigrazione e che già nel 1967 era del 12,1 per cento.

I problemi sono molti e non certo di facile soluzione. È necessario dunque intraprendere iniziative di lungo respiro, conseguenti a riferimenti culturali adottati sul piano internazionale e governativo per una reale convergenza di interessi tra comunità locale e comunità immigrata.

Il dato di partenza sembra a nostro avviso indiscutibile se, come abbiamo affermato, siamo convinti di partire dalla centralità dei bisogni e delle aspirazioni dei migranti.

Esso non può essere che quello di promuovere una socializzazione realmente aperta agli stimoli culturali diversi che sono insiti nell'esperienza delle seconde generazioni.

Una socializzazione pluriculturale è infatti non soltanto consona alle aspirazioni naturali dei bambini, ma risulta scientificamente del tutto praticabile se opportunamente supportata ed offre un sostegno insostituibile alla saldatura ed al potenziamento dei rapporti intergenerazionali all'interno dei singoli nuclei familiari.

La scolarizzazione deve rappresentare per i figli dei migranti la continuazione armonica di una esperienza pluriculturale che resta comunque innegabile. Essa deve porsi come elemento naturale di ulteriore promozione e partecipazione della seconda generazione a questa singolare esperienza e non come momento di frattura e di separazione destinato fatalmente a provocare tensioni e conflitti all'interno del nucleo familiare.

Ai problemi della scolarizzazione della seconda generazione si ricollegano anche i problemi più generali dei comportamenti culturali degli adulti e quindi dell'intero nucleo familiare, rispetto ai quali si pone con sempre maggiore urgenza la necessità di predisporre una gamma adeguata di sollecitazioni, di strumenti di conoscenza, di istituzioni di sostegno. Non posso che ripetere in questa sede, come ho già fatto in più occasioni in questi mesi, che man mano che ci si libera dalla inadeguata concezione assistenziale della politica di promozione umana e sociale degli italiani all'estero, con la loro diretta partecipazione, si scopre sempre di più il ruolo preminente della scuola, della cultura e della lingua, come strumento ed espressione di crescita umana e civile e di autentica comunicazione tra i popoli.

Qui voglio sottolineare ancora una volta che la politica culturale, linguistica e scolastica a livello internazionale non può esse-

re rivolta solo alle *élites* degli « stranieri », ma deve rappresentare, nei Paesi in cui vi è una collettività italiana, anche una garanzia di scelta, di comunicazione, per gli emigrati e per i giovani che ricercano le radici del loro patrimonio culturale, nonchè un elemento di saldatura tra i popoli ospitanti e i nostri connazionali. Ciò è particolarmente evidente nella prospettiva europea, che non può prescindere dalla esigenza di plasmare ed approfondire una cultura europea ed internazionale, di cui i migranti sono l'avanguardia naturale.

La tendenza alla integrazione e stabilizzazione della nostra emigrazione nei paesi ospitanti, nella situazione familiare e lavorativa che lo hanno consentito, rispetto alla crisi economica è una base di garanzia importante per questo processo. Ciò comporta quindi ancora una volta una profonda revisione degli indirizzi della politica sociale verso i nostri connazionali all'estero, operando attivamente per una loro reale integrazione a tutti gli effetti nella vita economica, culturale, sociale e politica dei Paesi di immigrazione.

Almeno per quanto riguarda il nostro Paese abbiamo visto che è ormai possibile affermare che l'alternativa tra i modelli di migrazione « rotativa » e « stabilizzata » si va sempre più sciogliendo in favore di una comunità familiare consolidata all'estero, le cui aspettative di integrazione coincidono con gli interessi di politica economico-sociale dei maggiori Paesi importatori di manodopera, a chiusura di un ciclo di intensa politica selettiva attuata da questi Paesi, in seno al mercato internazionale, quanto all'origine etnica, alle capacità professionali, alla composizione del nucleo familiare, alle attitudini assimilative.

Assumono particolare significato allora, in questa prospettiva, tutte le misure destinate a sostenere dal punto di vista dell'istruzione e della socializzazione più in generale, il patrimonio culturale d'origine per mettere la nostra comunità all'estero in condizione di effettuare un valido e costruttivo scambio culturale con le comunità locali.

Un altro settore particolarmente significativo, per i nostri lavoratori all'estero, è quello della sicurezza sociale.

Per conseguire la reale parità di trattamento circa le condizioni di vita e di lavoro dei nostri connazionali all'estero, obiettivo messo in luce dalla Conferenza nazionale dell'emigrazione, il Governo ha proceduto alla trattazione di una serie di accordi di cui più ampiamente potrà parlare il direttore generale dell'emigrazione e affari sociali.

Desidero però sottolineare intanto il significato del lavoro svolto con alcuni Paesi anche perchè esso dimostra come — per complesse annose motivazioni che non possiamo qui analizzare in dettaglio — è mancata in passato una regolazione dei rapporti bilaterali e multilaterali (salvo quelli comunitari), con quasi tutti i Paesi di grossa emigrazione italiana. È evidente che gran parte delle richieste e delle denunce delle forze dell'emigrazione non può trovare risposta che attraverso un complesso e continuo negoziato spesso oscuro, che ci ha impegnato intensamente in questi mesi e che continuerà nei prossimi.

Con la Spagna sono stati firmati un accordo amministrativo che dà attuazione alla Convenzione generale di sicurezza sociale ed un Protocollo che disciplina i regimi speciali dei lavoratori autonomi

Con il Liechtenstein è stata firmata una Convenzione di sicurezza sociale.

Con la Jugoslavia sono in corso trattative per la stipula dell'Accordo di sicurezza sociale previsto dall'articolo 5 del Trattato di Osimo e per l'attuazione di quant'altro è previsto in materia di lavoro dal Trattato stesso.

Con San Marino è stato concordato il testo dell'Accordo amministrativo destinato a dare esecuzione alla Convenzione di sicurezza sociale firmata a Roma nel 1974 e ratificata nel 1975.

Di particolare rilievo per il numero dei connazionali interessati nonchè per la rilevanza politica dell'Accordo, le difficili trattative in corso con la Svizzera per la stipulazione di un secondo Accordo aggiuntivo alla Convenzione di sicurezza sociale in vigore con quello Stato, nonchè per quanto attiene all'applicazione ai frontalieri della legge sulla disoccupazione.

3^a COMMISSIONE

1° RESOCONTO STEN. (9 novembre 1977)

Sono proseguiti gli incontri con i rappresentanti della Svezia per concordare una nuova Convenzione sulla stessa materia la quale dovrebbe sostituire quella del 1955.

Inoltre sono in fase di avanzata trattazione e pronti per la conclusione i negoziati con il Principato di Monaco per un Accordo amministrativo per l'applicazione della Convenzione italo-monegasca che regola i rapporti tra i due Paesi per l'intero settore previdenziale.

Fuori dall'area europea sono stati avviati negoziati con le autorità dell'Algeria per la conclusione di un Accordo di sicurezza sociale, mentre con il Governo del Marocco si sta trattando per regolare il problema degli indennizzi ai nostri connazionali per le terre agricole espropriate nel 1973.

Nelle prossime settimane avvieremo contatti con le autorità iraniane per un Accordo di sicurezza sociale, reso necessario dalla legislazione interna e della presenza di numerose maestranze italiane.

Di particolare rilievo è anche lo scambio di Note intercorso con il Governo argentino, che dovrebbe consentire una liquidazione più rapida delle pensioni in regime convenzionale.

Inoltre sono state gettate le basi per futuri negoziati intesi a riesaminare globalmente i problemi di natura previdenziale riguardanti i nostri connazionali in Argentina, apparendo l'attuale Accordo di sicurezza sociale parzialmente superato. Intanto abbiamo firmato ed è entrato in vigore l'Accordo di sicurezza sociale con il Messico, che si trascinava da anni.

A seguito delle pressioni esercitate dal Governo italiano su quello australiano si è tenuta in febbraio a Roma la III Commissione mista italo-australiana prevista dall'Accordo di emigrazione e stabilimento del 1967. In particolare alle autorità australiane sono stati richiesti la conclusione di un Accordo di sicurezza sociale, il riconoscimento delle qualifiche professionali e dei titoli di studio italiani, una politica più equa per quanto concerne i ricongiungimenti familiari ed una generale disponibilità alla collaborazione nel settore scolastico. Il problema viene seguito costantemente ed è sperabile

che quanto prima il Parlamento australiano approvi la sua legge sulla sicurezza sociale, che aprirà la via alla stipula dell'accordo con l'Italia.

In agosto è entrato in vigore il Protocollo aggiuntivo firmato nel 1974 tra l'Italia e il Brasile in materia di sicurezza sociale.

Di recente una delegazione brasiliana è stata in Italia per definire con i nostri istituti previdenziali questioni inerenti all'applicazione dell'accordo.

Particolare menzione va fatta riguardo all'azione svolta nei confronti degli Stati Uniti e del Canada.

Passi sono stati compiuti sul Governo di Washington, che ha accelerato i tempi della procedura interna americana per la ratifica dell'Accordo di sicurezza sociale firmato nel 1973, che abbiamo motivo di sperare possa entrare in vigore nei prossimi mesi.

Intanto, il 21 ottobre 1977 è stato parafato a Roma il Protocollo amministrativo aggiuntivo all'Accordo di sicurezza sociale tra Stati Uniti ed Italia.

È di questi giorni la conclusione dell'Accordo di sicurezza sociale con il Canada. L'Accordo verrà firmato dal presidente del Consiglio, onorevole Andreotti, durante la sua prossima visita in quel Paese, il 16 novembre. Si tratta del primo accordo che il Canada stipula con un altro Paese, in questa materia, e l'attesa nella nostra numerosa collettività nonché di coloro che sono rientrati, era naturalmente, molta. Tra l'altro l'Accordo apre la via anche alla definizione di annose nostre richieste in materia infortunistica rese più complesse dalla specifica competenza delle province canadesi.

Infine un complesso negoziato è ugualmente in corso col Governo venezuelano al fine di giungere presto alla conclusione di analoga Convenzione con quello Stato, ove vivono moltissimi connazionali e ove è notevole la richiesta di tecnici qualificati, che tuttavia non abbiamo fino ad ora ritenuto di incoraggiare nelle forme ufficiali che ci sono state richieste anche attraverso il CIME, perchè — liberi restando i nostri cittadini di decidere — è dovere del Governo informarli della mancanza di un Accordo di

3ª COMMISSIONE

1° RESOCONTO STEN. (9 novembre 1977)

sicurezza sociale e di operare perchè esso sia realizzato tempestivamente.

Parallelamente è stata sviluppata una intensa attività sul piano multilaterale; particolarmente incisiva quella a favore degli italiani residenti nell'area comunitaria.

Il Governo italiano ha promosso la riforma del Fondo sociale europeo, apportando ad essa un contributo decisivo, con l'obiettivo non solo di snellire le procedure di quella istituzione, ma anche e soprattutto di rendere più incisivi gli interventi, modulandoli secondo la gravità degli squilibri. In connessione con ciò ci si è prefissi il compito di un coordinamento degli obiettivi e dei metodi di intervento dei vari organismi comunitari operanti in questo campo (Fondo sociale, Fondo regionale, Fondo di orientamento e garanzia agricola, BEI, Fondo della CECA).

Si è anche agito, nell'ambito dell'OCSE e dell'OIL, al fine di garantire internazionalmente, attraverso l'adozione di idonei strumenti giuridici, una sempre più ampia protezione dei lavoratori e soprattutto degli emigrati.

In particolare in sede OIL si è attivamente cooperato alla messa a punto di numerosi accordi e raccomandazioni, di indubbio rilievo sociale, fra i quali la Convenzione n. 144, adottata nel corso della 61ª Conferenza internazionale del lavoro, che prevede la costituzione di organismi tripartiti anche a livello nazionale, in occasione di consultazioni sull'applicazione pratica delle norme internazionali sul lavoro.

Una intensa attività è stata anche svolta in seno al Comitato intergovernativo per le migrazioni europee ed al Fondo di ristabilimento del Consiglio d'Europa, strumenti che il Governo intende impiegare in maniera più ampia e coordinata.

Si è ugualmente assicurata una costruttiva partecipazione italiana alla Conferenza mondiale tripartita sulla occupazione, la ripartizione del reddito, il progresso sociale e la divisione internazionale del lavoro, che ha avuto luogo a Ginevra dal 4 al 17 giugno 1977.

Nel quadro del Consiglio d'Europa va segnalata l'azione diretta alla formulazione di

uno « Statuto » europeo del lavoratore migrante, che concili i diversi interessi dei paesi di emigrazione e di quelli di immigrazione. Sempre nell'ambito del Consiglio, il Governo ha affrontato i temi della protezione dei lavoratori migranti contro i rischi di una recessione economica, dell'immigrazione clandestina e dei ricongiungimenti familiari.

Anche l'azione svolta a tutela dei diritti umani e di libertà dei nostri connazionali va opportunamente messa in luce.

Una serie di situazioni di emergenza, per cause attinenti alla realtà interna di alcuni Paesi, ha reso necessario un continuo, quotidiano intervento a tutela della vita e delle libertà elementari dei nostri concittadini, nonché del loro rimpatrio. Vorrei citare in particolare il lavoro svolto in materia di tutela dei diritti nei confronti non solo degli italiani, ma anche di cittadini di altri Paesi, dovunque sistemi oppressivi o autoritari imponessero una concreta dimostrazione della nostra solidarietà operante.

La nostra azione svolta nella vicenda cilena ha questo significato, come quella in atto in altri Paesi dell'America Latina; allo stesso modo abbiamo seguito le vicende relative ai problemi di riunificazione familiare o di libertà nei Paesi extraeuropei ed europei, soprattutto dell'est. Infine la vicenda etiopica come gli strascichi di altre vicende nei Paesi dell'Africa, sono stati anche oggetto di provvedimenti legislativi: uno, specifico, per l'Etiopia ed un altro per una organica normativa per i profughi, che è ora in discussione al Senato.

La politica di tutela dei diritti civili è e resta una costante della linea del Governo. Sia nei confronti dei Paesi che palesemente reprimono le libertà civili, politiche e sindacali, sia nei confronti di quei Paesi che — pur apparendo diversi — nella sostanza adottano politiche discriminatorie nei confronti degli emigrati. Tale linea seguiamo costantemente non solo a tutela dei nostri concittadini, ma di tutti gli emigrati e delle minoranze etniche nel mondo.

Per quanto concerne i servizi consolari per l'emigrazione italiana all'estero e la sua tutela, lo strumento principale dell'amministrazione degli Esteri è costituito naturalmente

dalla rete consolare e dagli uffici competenti per le questioni sociali presso le nostre Ambasciate nei Paesi di emigrazione. In questo settore l'Amministrazione deve affrontare concretamente i vari problemi posti da correnti emigratorie diverse per natura e finalità.

Come può l'Amministrazione adattare costantemente la sua rete alle varie esigenze della nostra emigrazione, in situazioni internazionali e locali che sono mutevoli? Essenzialmente in tre modi:

a) sviluppando adeguatamente la propria rete consolare;

b) potenziando gli uffici all'estero nei Paesi dove maggiore sia presentemente il flusso migratorio e, particolarmente, operando delle redistribuzioni di personale all'estero;

c) curando la qualificazione e la specializzazione del personale addetto all'assistenza della nostra emigrazione.

L'Amministrazione degli esteri ha costantemente agito secondo queste tre direttrici e basterebbe confrontare la rete consolare di 10-15 anni fa con l'odierna per rendersi conto dello sforzo di adattamento alle esigenze reali. Ma, in un mondo che muta rapidamente, questo processo di adeguamento richiede mezzi e in mancanza di essi rischia di restare in ritardo in alcuni settori.

Si pensi che attualmente gli organici dei nostri uffici all'estero sono mediamente scoperti nella misura del 23 per cento. Essi sono poi scoperti per circa il 30 per cento Paesi di emigrazione nuova (Arabia Saudita, Libia, Algeria). Anche alcuni Consolati generali in Europa occidentale necessitano di rinforzi.

Naturalmente l'Amministrazione degli esteri è costantemente alla ricerca e si sforza di applicare metodi intesi a trarre il maggior profitto dai mezzi disponibili; è stato ora bandito un importante concorso per la carriera diplomatica che permetterà di reclutare anche specializzati per il settore sociale. Altri concorsi anche per altre carriere saranno presto banditi. Ma, ciononostante, essa si trova di fronte a problemi, quali il trasferimento di importanti aliquote di personale da se-

di dove il flusso migratorio è andata ristagnando verso altre di maggior lavoro, e quali l'apertura di nuovi uffici consolari: problemi che, per essere risolti, richiedono adeguati stanziamenti di bilancio.

L'intervento di politica sociale deve essere quindi, in conclusione, strettamente collegato alla struttura dei bisogni e delle aspirazioni della comunità immigrata in una situazione di relativa soddisfazione dei bisogni di prima necessità e di difficoltosa genesi e con fidurazione di aspirazioni di natura socio-culturale.

Sono del resto inquadabili in questa direzione le diverse istanze che vengono oggi formulate dalle organizzazioni rappresentative dei migranti nelle varie sedi istituzionali e consultive, quando l'accento viene particolarmente posto su una migliore e più puntuale definizione degli interventi culturali all'estero (scuola, istituti di cultura, stampa).

È evidente, allora, che nella misura in cui gli interventi richiesti al nostro Governo superano la soglia dell'emergenza e del tamponeamento, acquistando spessore e qualità socio culturale, la presenza istituzionale all'estero deve non solo rinforzarsi adeguatamente per supplire alle gravi carenze registratesi in questi anni, ma anche fare un notevole salto di qualità nella comprensione e nella sensibilizzazione ai nuovi problemi di questa fase dei movimenti migratori.

In questo senso, per quanto ci riguarda, ci sembra indispensabile in primo luogo predisporre iniziative di supporto formativo, culturale ed organizzativo alle istituzioni che operano all'estero.

Intendiamo poi perseguire, come si è già fatto, un attento dialogo con le associazioni e le istituzioni rappresentative dei lavoratori migranti; ed inoltre promuovere un'intensa campagna di interscambio socio-culturale sui problemi relativi alla presenza dei lavoratori migranti con le istituzioni ufficiali dei Paesi di accogliimento, con le autorità locali e con le organizzazioni rappresentative delle forme sociali più vicine a questo campo di interessi.

Intendiamo realizzare, infine, con la collaborazione più diretta dagli organi di servi-

zio sociale, un osservatorio dei bisogni e delle aspirazioni dei migranti al fine di bilanciare con tempestiva adeguatezza gli interventi sociali.

Queste mi sembrano dunque le prospettive di lavoro che si aprono relativamente alla svolta storica nella struttura qualitativa dei movimenti migratori, cui sarebbe assurdo dare risposte specialistiche, ancora una volta emergenti. Partendo da bisogni reali e differenziati, bisogna dare risposte idonee a superare la condizione di « diversità » in cui la famiglia dell'emigrato si trova, per ricondurla alla piena e diretta partecipazione alla vita della comunità, nel quartiere, nella scuola, nella città, come parte del popolo con il quale vive.

Ciò comporta inevitabilmente anche l'esigenza di una definitiva scelta di tipo pluralistico. Non servizi sociali per gli emigranti, ma servizi dei cittadini, di tutti i cittadini e delle loro famiglie e quindi anche degli emigranti come partecipi delle comunità. Il che vuol dire anche gestione pluralistica dei servizi, ruolo fondamentale delle associazioni delle famiglie, del volontariato, delle forme sociali, perchè non vengano burocratizzati i servizi, perchè non venga svuotata di significato la partecipazione, perchè tra istituzioni e cittadini impegnati nelle forme associative e di gestione dei servizi, vi sia un dialogo aperto e non un rapporto burocratico.

Passo ora a trattare quell'insieme di problemi che si sogliono oggi richiamare alla « partecipazione ».

La partecipazione è stata sempre storicamente una esigenza espressa e diversamente realizzata a seconda delle terre in cui si è manifestata e delle epoche.

Non voglio qui sancire in assoluto una filosofia della partecipazione; credo però che ogni nostro discorso potrebbe essere viziato se non tentassimo di assegnare a questa parola alcuni connotati essenziali che la qualificano perchè essa viva come modo di vita organizzata, come espressione della socializzazione dei rapporti, come pregnanza di vita democratica che esprime le istanze più genuine di controllo e di gestione da un lato, ma anche come creatività e manifestazione

massima della dignità personale all'interno di un corpo sociale.

In sostanza ritengo che tutta la domanda di partecipazione emersa nell'emigrazione in questi ultimi anni è andata via via identificandosi ed affinandosi con il concetto di democrazia partecipata.

È questo un modo di intendere i rapporti sociali e civili di un popolo ed è per questo che non meravigliano nè potranno meravigliare le differenze di valutazione e di proposizione concreta circa gli strumenti e le forme di partecipazione. Una cosa è certa per il Governo: la partecipazione va incoraggiata, favorita, realizzata, ove è possibile, nelle forme più corrette e nel rispetto delle istituzioni, ma altresì anche in una visione dinamica dei rapporti sociali ed in particolare dei rapporti tra i cittadini e le istituzioni e, a ragione di più, con quei cittadini che di fatto vengono limitati nella loro condizione di emigrati nell'espressione delle più elementari forme di partecipazione.

Per tutto ciò non ritengo superfluo lo sforzo che dedichiamo in questa direzione e valuto altresì estremamente positivo il fatto che il Senato abbia voluto con questa sua indagine realizzare, con la consultazione delle parti sociali, una forma corretta di partecipazione aggiornata alle necessità odierne e rispondente alla domanda che in tale senso viene espressa dall'emigrazione.

Quanto agli strumenti della partecipazione, accanto alle forme previste dalla Costituzione e consolidate in questi trenta anni di vita democratica del nostro Paese, quali la partecipazione alla vita dei partiti, dei sindacati, delle associazioni e perciò alla vita politica, sindacale, economica e culturale, devono essere previste nuove forme che rispondano ai mutati bisogni del nostro vivere la vita democratica nel nostro Paese.

La realtà dell'emigrazione così come è venuto configurandosi nei tempi più recenti ha messo in evidenza come alcuni momenti di partecipazione necessitino di una nuova attenzione affinchè si creino le sedi e gli strumenti perchè essa si estrinsechi.

Per quanto riguarda l'Italia esiste già una grande elaborazione ed una consolidata let-

teratura sugli strumenti di partecipazione che hanno vista la coscienza politica, associativa e sindacale dell'emigrazione denunciare l'attuale livello di partecipazione consultiva con il solo Ministero degli affari esteri ed esprimere invece una domanda con nuovi e più concreti orizzonti che risponda ai nuovi e mutati bisogni dell'emigrazione.

Va prioritariamente considerato che oggi l'interlocutore per tutti i problemi dell'emigrazione non è più il solo Ministero degli affari esteri anche se in esso si trova — e non potrebbe essere diversamente — la Direzione generale dell'emigrazione degli affari sociali, ma il Comitato interministeriale per l'emigrazione, che è diventato riferimento obbligato di tutta la politica migratoria, così come unanimemente richiesto dalle forze politiche, sindacali e associative italiane operanti nell'emigrazione, in Italia e all'estero.

Questa premessa è indispensabile se vogliamo assegnare un senso compiuto alle affermazioni che faremo successivamente e che devono vedere gli organismi di partecipazione a livello nazionale italiano nella condizione di avere un interlocutore fisico con cui dialogare costantemente e che sia la sede della sintesi della politica migratoria del Governo e non una sede, per quanto autorevole ma pur sempre relativa e parziale, come potrebbe essere qualsiasi Ministero per se stesso o altro singolo istituto.

È andata via via maturando la coscienza che il Comitato consultivo degli italiani all'estero (CCIE) ha esaurito, così come concepito, il suo ruolo e varie sono le ipotesi presentate per una nuova forma istituzionale di partecipazione.

Da una parte, le forze sociali, sindacali e politiche nei loro massimi vertici in Italia e all'estero hanno contribuito con responsabilità e competenza a fornire indicazioni suggerimenti e stimoli — spesso volte anche critici — perchè si procedesse nella direzione di costituire un nuovo organismo più idoneo e più rispondente alle esigenze dell'emigrazione italiana degli anni '80.

A tale riguardo il Governo ha realizzato una serie innumerevole di contatti, colloqui, sondaggi, dibattiti, ricevendo e registrando

pareri, opinioni, documenti e proposte di varia natura, partitica, sindacale, associativa o di qualsiasi altra forma e proveniente dall'Italia o dall'estero; tutto questo prezioso materiale di documentazione è stato attentamente esaminato e valutato al fine di utilizzarlo nel senso migliore e per poterne disporre al più alto livello possibile nella stesura del progetto che preveda l'istituzione del nuovo organismo.

Per parte sua il Governo ha raccolto in un proprio progetto così come indicato nel programma di Governo enunciato dal Presidente del Consiglio, onorevole Andreotti, tutti i suggerimenti e li ha organizzati sotto forma di progetto di legge di iniziativa che ha già avuto l'indicazione a procedere da parte del CIEm e si trova ora all'esame del « Contenzioso » prima di procedere nelle sedi seguenti ed al Parlamento.

Le caratteristiche essenziali del nuovo organismo riassumono quelle presentate da partiti, sindacati e associazioni e, pur tenendo nel massimo conto possibile le indicazioni unitarie pervenute, ovviamente non possono che essere in sintonia col dettato costituzionale e con quanto consolidato nella prassi. Nella sede del Comitato permanente per l'emigrazione alla Camera dei deputati, ho illustrato il lavoro svolto ed ho assicurato da parte del Governo la più ampia collaborazione ad eventuali iniziative parlamentari tendenti ad accelerare la definizione della nuova legge; infatti il Governo non intende condizionare l'iter legislativo alla presentazione di un suo disegno, che tuttavia spero proceda ora più rapidamente nell'acquisizione del necessario concerto.

Una politica di autentica promozione umana e civile degli emigrati non può non fondarsi sul protagonismo degli stessi emigrati, cui devono essere garantiti i mezzi per esprimere una concreta capacità di autogoverno. Assume quindi un'importanza strategica a questo fine il problema della rappresentanza degli emigrati, sia nei confronti delle istituzioni italiane, sia nei confronti dei governi locali. Nell'ultima riunione plenaria del CCIE, nelle riunioni del Comitato post conferenza, nelle decine di incontri con i sindacati, con le associazioni, con i comitati nazionali

di intesa e le altre forme rappresentative presenti nei vari Paesi di emigrazione, abbiamo ripetutamente approfondito i problemi della transizione verso nuove forme partecipative, che sono state anche oggetto di nuove e più aggiornate e aperte direttive ai Consolati.

In una situazione di non compiuta costituzione del nuovo organo rappresentativo degli emigrati, si è ritenuto di ovviare al vuoto tra la scadenza del mandato dei consultori del CCIE e la formazione del nuovo organismo, attraverso l'allargamento del gruppo di lavoro definito come « Comitato per l'attuazione delle decisioni della Conferenza nazionale dell'emigrazione » e con l'inserimento in esso di una più ampia rappresentanza delle nostre collettività all'estero. Tale allargamento ha trovato non poche difficoltà anche di ordine amministrativo e finanziario, per gli oneri che comporta e per la sua anomalia, e andrà nella direzione di un equo rapporto tra associazioni, sindacati e partiti, nonchè di un'equa rappresentanza fra aree geografiche. Intanto stiamo procedendo a definire riunioni per aree continentali che consentano la più ampia partecipazione delle rappresentanze delle forze sociali e delle associazioni locali.

Un problema di grande rilevanza è quello dell'esercizio dei diritti politici da parte dei nostri emigrati, anche rispetto ai paesi di accogliimento, verso il quale sono da estendere le esperienze di partecipazione alle elezioni amministrative a livello locale.

Ricordiamo a questo proposito che la Commissione della CEE ha proposto, nel dicembre 1974, l'attribuzione del diritto di voto, nelle elezioni amministrative, a tutti i lavoratori migranti nell'area comunitaria e che il medesimo tema, limitato però ai cittadini comunitari, è in discussione in seno al Consiglio in attuazione della decisione del vertice europeo di Parigi del 1974 relativa ai « diritti speciali dei cittadini ».

Quanto al problema dell'esercizio del diritto di voto per le consultazioni politiche nazionali, il Governo lo valuta attentamente e pone ogni impegno nella ricerca delle soluzioni più idonee, partecipando al dibattito parlamentare in corso.

In tale contesto mi limito a menzionare soltanto il lavoro compiuto dall'apposita Commissione interministeriale istituita presso la Presidenza del Consiglio i cui risultati costituiranno indubbiamente un utile contributo a questo dibattito.

Molti sono gli ostacoli che debbono essere superati per raggiungere gli obiettivi che ci prefiggiamo. Tuttavia, attraverso la tenace prosecuzione dell'opera intrapresa, il Parlamento della Repubblica saprà indicare la via migliore da seguire perchè si possa finalmente assicurare l'esercizio di un diritto fondamentale sancito dalla Costituzione a milioni di nostri connazionali residenti all'estero.

Nel quadro dell'elezione del Parlamento europeo particolare rilievo acquista il voto degli italiani residenti nell'area comunitaria.

In base alle risultanze positive del sondaggio effettuato presso i Governi comunitari — su cui fu a suo tempo riferito al Comitato per l'emigrazione della Commissione esteri della Camera — siamo orientati verso un sistema di votazione che preveda l'organizzazione *in loco*, con la collaborazione dei paesi di residenza, di un congruo numero di sezioni elettorali. L'operazione rimarrebbe sotto l'intera responsabilità delle autorità diplomatiche e consolari italiane e si svolgerebbe, in linea generale, con le medesime garanzie e modalità previste per le elezioni in Italia.

Per il conseguimento di tale obiettivo è stato richiesto l'assenso formale degli otto governi dei Paesi della Comunità; la maggioranza di essi ha già risposto affermativamente.

Nel quadro, poi, dei criteri e principi che saranno trattati dalla legge elettorale e degli orientamenti concordati a Bruxelles, verranno concluse intese specifiche con ogni singolo governo sulla modalità di attuazione della progettata operazione.

Il voto *in loco* consentirebbe per la prima volta ad una larga fascia di nostri emigrati di partecipare nei luoghi di residenza alle scelte democratiche della comunità nazionale e, se da un lato verrebbe incontro a una diffusa aspirazione dei lavoratori all'estero, costituirebbe, dall'altro, un importante passo verso la loro elevazione civile e politica.

Un ulteriore impegno va rivolto alla costituzione, su base di rappresentatività, dei Comitati consolari, cui dovranno essere affidati spazi effettivi di partecipazione nell'intervento sociale all'estero. Spero che l'iniziativa dei Gruppi parlamentari concordata a suo tempo possa procedere rapidamente.

Le nostre collettività esprimono ovunque una intensa vita associativa e culturale, che va salvaguardata e promossa, specialmente attraverso lo sviluppo della stampa italiana all'estero.

Ciò è tanto più necessario nella nuova fase di approccio al fenomeno migratorio nella quale, come abbiamo visto, gli aspetti qualitativi, che sono relativi alla situazione dei migranti nei Paesi di accoglimento ed alla soddisfazione dei loro bisogni in funzione di un corretto interscambio culturale da attuarsi con le comunità locali, richiedono un sostanziale ed irrinunciabile supporto di strumenti di alimentazione e riflessione culturale che siano emanazione e collegamento con la realtà sociale italiana.

In merito all'attività del CIEm, ricorderò che i temi trattati nella sua prima fase di avvio sono stati i seguenti:

- 1) Problemi organizzativi del Comitato.
- 2) Relazione del segretario sulle nuove tendenze e caratteristiche dell'emigrazione italiana nell'attuale congiuntura.
- 3) Problemi dei lavoratori italiani nella Repubblica federale tedesca.
- 4) Decreto delegato concernente il personale e gli organi collegiali delle istituzioni scolastiche e culturali italiane all'estero.
- 5) L'emigrazione italiana in Svizzera.
- 6) Proposta per l'istituzione del Consiglio italiano dell'emigrazione.
- 7) Censimento aggiornato delle istituzioni enti, ospedali, case di riposo, società di mutuo soccorso, eccetera.

I temi all'ordine del giorno sono poi i seguenti:

- 1) Condizione e problemi collettività italiane in America Latina.
- 2) Proposte per facilitare il reinserimento degli emigrati costretti a rientrare in Italia.

3) La politica sociale della CEE.

4) I problemi scolastici connessi con il rimpatrio dei figli degli emigrati.

Si rende intanto necessario che le opportune istanze procedano con la necessaria urgenza al fine di garantire la presenza di un organismo ampio e rappresentativo i cui connotati sono stati nelle linee generali definiti e che presto sarà oggetto di proposta di legge. Ciò per impedire che si verifichino comunque dei vuoti in quella rappresentatività che, seppure in forma parziale superata e/o imperfetta, era comunque garantita dal CCIE.

In sostanza bisognerebbe evitare di trovarci in vacanza di organi rappresentativi più volte reclamati dall'emigrazione e in particolare da quelle organizzazioni democratiche operanti all'estero, che sempre più pressantemente ribadiscono l'esigenza di meglio conoscere e di contare di più nella impostazione, nell'analisi e nella risoluzione dei problemi che li riguardano. Non si tratta di preconstituire alibi o di far venire meno la volontà politica di procedere verso il nuovo. Si tratta invece di valutare con doveroso realismo la situazione e le obiettive difficoltà oltre ai concreti risultati verso i quali tutti tendiamo.

Desidero però ribadire la ferma volontà di procedere a ogni possibile iniziativa per garantire che nei tempi strettamente necessari un nuovo organismo venga istituito ed operi nell'interesse delle nostre collettività e del Paese.

Ma il discorso della partecipazione non si esaurisce tutto e solo nel nuovo organismo; esso trova altre importanti manifestazioni per estrinsecarsi in Italia a livello di singole regioni. In effetti le leggi regionali in materia di emigrazione, l'istituzione delle « Consulte » nonché i provvedimenti indirizzati a questo settore costituiscono uno spazio politico in cui le organizzazioni degli emigrati possono operare sui temi più vicini alla realtà che li ha espressi ed in essa incidere secondo gli indirizzi di un'unica politica che consolidi il dato migratorio come parte di un unico disegno politico da affrontarsi nel quadro delle iniziative regionali.

3^a COMMISSIONE

1° RESOCONTO STEN. (9 novembre 1977)

A tale proposito e per tutto la normativa regionale in materia di emigrazione, il CIEM ha dedicato molto interesse al problema del rapporto tra Stato e Regioni in materia di emigrazione e solo le vicende politiche di questi mesi hanno ritardato i necessari incontri che su questo terreno dovevano e dovranno tenersi tra il Governo e i rappresentanti delle Regioni. In effetti, da una parte il dibattito politico per l'« intesa a sei » e dall'altro l'esame e l'approvazione delle norme delegate sul decentramento regionale, emanate in virtù della legge n. 382 del 1975 hanno praticamente impedito ogni altro interessamento su questo problema. Oggi i tempi sono maturi per un procedersi spedito, certi di incontrare nelle Regioni la disponibilità ad esaminare ed a concordare tra l'altro una direttiva-quadro in materia di emigrazione che — opportunamente definita — orienti l'attività delle Regioni in questo delicato settore, con ciò offrendo un'occasione di coordinamento e di indirizzo politico.

Il Governo riprenderà presto l'iniziativa su questo problema attorno al quale gravitano molti dei problemi oggi in discussione. Intanto abbiamo curato e diffuso una organica raccolta dalle disposizioni regionali.

Il tema che ora tratterò è quello della stampa italiana per le nostre comunità all'estero.

Il Governo italiano è convinto dell'esigenza di una stampa specializzata e diversificata secondo le aree e i problemi specifici di ciascuna collettività. La nostra convinzione si basa sull'esperienza di più di un secolo di pubblicistica italiana all'estero. Tale esperienza ha dimostrato la futilità di un'impostazione propagandistica e paternalistica del problema, un problema che non va risolto in un modo univoco perchè — è bene insistere — la stampa italiana all'estero si pone in termini di sviluppo diverso nelle diverse aree. Essa ha mostrato la sua irrinunciabilità ed è probabile attendersi una nuova fase di espansione nell'area della CEE in occasione delle elezioni europee, specialmente se la questione del voto degli italiani all'estero avrà come è giusto, anzi sacrosanto, una soluzione favorevole.

Comunque partendo da quella premessa pluralistica che è la condizione prima di una stampa libera, la pubblicistica italiana all'estero deve rappresentare uno strumento di autocoscienza culturale e politica delle nostre collettività, senza alimentare uno stato d'animo di separatismo e di isolazionismo nei confronti delle popolazioni locali, ma anzi favorendo l'integrazione delle nostre collettività — là dove esse hanno un carattere permanente — nelle strutture locali ed evitando quei fenomeni di passiva acculturazione che gli stessi Paesi di accogliimento, nella loro maggioranza, ora respingono perchè si attendono al contrario dalle collettività emigrate un contributo culturale e sociale attivo e creativo. Nel contempo la stampa italiana all'estero deve potenziare in misura sempre maggiore quel necessario servizio che solo essa può fornire ai nostri connazionali nella piena consapevolezza della loro condizione specifica. Questa attività di servizio della stampa italiana all'estero va naturalmente inquadrata in un contesto che implica l'impiego efficace e moderno di tutti i *mass media* e deve coinvolgere sul piano di un necessario coordinamento tutte le nostre attività culturali e sociali all'estero. In quest'ottica globale che è la più valida e la più moderna non potrà e non dovrà mancare alla stampa italiana all'estero un doveroso sostegno da parte del Governo nazionale, del resto secondo le indicazioni dei due rami del Parlamento.

Più precisamente, nell'ambito della legge per l'editoria deve trovar posto un apposito articolo riguardante la stampa italiana all'estero. Nell'attuale proposta di legge presentata dagli esponenti dei sei partiti che sostengono il Governo tale problema non si è posto, ma è già emersa l'esigenza di emendamenti, che mi sono fatto carico di proporre al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio onorevole Arnaud.

Per quanto riguarda poi il problema dei contributi previsti dalla legge a termine che scade quest'anno, contributi che non sono stati ancora decisi e quindi erogati a causa dei contrasti insorti nell'apposita Commissione, fino a tutto il 1976 il Ministero degli esteri, consapevole delle urgenti necessità dei

3ª COMMISSIONE

1° RESOCONTO STEN. (9 novembre 1977)

giornali italiani all'estero, ha continuato ad erogare i suoi contributi.

Un altro problema cui è doveroso accennare è quello della cooperazione tecnica soprattutto nei Paesi di nuova emigrazione.

Questo problema è relativo ad un settore diverso da quello dell'emigrazione, ma non può non essere tenuto presente nel momento in cui la politica dell'emigrazione abbandona il vecchio schema del tamponamento e dell'emergenza per proporsi come espansione qualitativa e culturale del nostro Paese, con l'obiettivo di ricomporre un'immagine quanto più unitaria della realtà sociale del nostro Paese, senza pericolose e controproducenti fratture tra componenti povere e componenti più fortunate.

I guasti provocati dall'evoluzione distorta del modello economico tradizionale non solo sono riscontrati a livello internazionale, e un intervento riparatore non può astrarre dall'ampliamento del quadro di riferimento delle politiche nazionali e dell'assunzione di una strategia internazionale tesa a perseguire progressivamente ed attraverso la promozione di politiche sociali adeguate il superamento del modello di produzione capitalistico fondato sulla divisione del lavoro, a favore di un modello di sviluppo economico finalizzato alla crescita umana ed alla qualità della vita.

È questa la cerniera decisiva che libera definitivamente i migranti da una situazione di marginalità, di sopravvivenza e di subalternità, configurandoli come « nuovi protagonisti » di un modello di sviluppo economico diverso.

Tutto ciò il Governo intende portare avanti, in costante collegamento con il Parlamento, le forze politiche, le associazioni, le forze sindacali. In particolare riteniamo che le forze associative dell'emigrazione assumono un nuovo rilievo nella promozione dei momenti partecipativi, mentre le Confederazioni sindacali, nella loro autonomia, possono (parallelamente all'azione del Governo) sviluppare un dialogo costruttivo con i sindacati e le forze politiche dei Paesi di immigrazione.

Infine — se da più parti è stato rilevato che i problemi dell'emigrazione non sembra-

no esplicitamente affrontati nell'accordo delle forze politiche italiane per il programma di Governo — a me sembra che nella capacità di promuovere lo sviluppo del Paese, vi è anche la risposta non settoriale a molti dei problemi dell'emigrazione; mentre, per altri aspetti, l'accordo programmatico sollecita una ricerca di un più deciso impegno comune tra Governo, Parlamento, forze politiche, sociali e sindacali presenti nell'emigrazione.

P R E S I D E N T E . Ringrazio l'onorevole sottosegretario Foschi per la sua esauriente esposizione. Mi pare che come quadro introduttivo all'indagine, quanto ha illustrato il rappresentante del Governo sia sufficientemente vasto e complesso. Un inizio che può essere considerato senza dubbio positivo.

Ricordo ai componenti la Commissione che era stato stabilito di non aprire un dibattito sulle informazioni che a mano a mano vengono fornite alla Commissione, per farlo quando il bagaglio di cognizioni sull'argomento in esame sarà completato dalle varie audizioni.

F E N O A L T E A . Vorrei qualche precisazione sulla cifra dei cinque milioni di emigrati.

F O S C H I , sottosegretario di Stato per gli affari esteri. La cifra di cinque milioni da me menzionata fa riferimento agli emigrati in tutto il mondo che hanno la cittadinanza italiana, esclusi anche coloro che, pure non avendo la cittadinanza del nostro paese, potrebbero essere considerati italiani per altri motivi.

C A L A M A N D R E I . Apprezzo molto la ricchezza dell'esposizione dell'onorevole Sottosegretario, che ha toccato numerosi problemi importanti. Ora, per comprendere meglio l'ampia trattazione e i singoli punti, sarà conveniente — dal momento che l'esposizione verrà integralmente riprodotta nel resoconto stenografico — attendere la lettura del testo scritto. Credo quindi che sareb-

be della massima utilità avere la possibilità di un nuovo incontro con l'onorevole Sottosegretario. Tale incontro potrebbe avvenire dopo le audizioni degli altri dirigenti del Ministero degli esteri o in un momento successivo dello svolgimento dell'indagine, e servirebbe a sottoporre al rappresentante del Governo tutte le domande che si ritenessero necessarie dopo avere approfondito le nostre conoscenze in materia grazie alla lettura del testo scritto della sua relazione.

Lasciamo pure indeterminata la data di questo nuovo incontro, comunque gradirei che avvenisse in tempi non troppo lunghi.

P R E S I D E N T E . L'incontro dovrebbe avvenire prima della conclusione dell'indagine, ma senza andare troppo oltre nel tempo.

Credo che la cosa migliore da fare sia procedere con l'audizione delle relazioni integrative dei funzionari del Ministero, in modo da avere un quadro completo dell'intera situazione. Sulla base di questo potremo fissare un nuovo incontro con il Sottosegretario.

O R L A N D O . Sarà quanto mai utile, in effetti, poter consultare il testo scritto della relazione dell'onorevole Foschi unitamente al volume ricordato che io già conosco.

F O S C H I , sottosegretario di Stato per gli affari esteri. Proprio a tale scopo mi sono permesso di fare avere a tutti voi due relazioni aggiuntive, che ho fatto stampare e che di fatto non contraddicono quanto ho detto in questa sede anche se i problemi vi sono trattati in modo diverso; inoltre il volume annuale sul lavoro italiano all'estero e infine il volume cui si faceva cenno, sulla stampa italiana all'estero, che allo stato attuale sono punti di riferimento precisi e quindi di sicura utilità.

M A R C H E T T I . Anch'io ritengo che un incontro successivo con il rappresentante del Governo sia necessario.

L'esposizione di oggi, ampia e dettagliata, ha aperto finestre enormi su tutti i problemi dell'emigrazione; quindi un dibattito immediato sarebbe inopportuno. Opportuno invece mi sembra un incontro successivo, prima della fine dell'indagine, per avere ulteriori notizie dal Sottosegretario e per valutare se alcune proposte che emergeranno dalle successive audizioni potranno essere discusse nell'ambito stesso dell'indagine conoscitiva.

Due cose però vorrei chiedere subito all'onorevole Foschi circa il Comitato consultivo italiani all'estero (CCIE) e la legge di finanziamento della stampa italiana all'estero, problemi della massima urgenza.

Per quanto riguarda il primo argomento siamo ancora in attesa della riforma. Esisteva una proposta precedente che era a dir poco semplicistica. Ad esempio, l'elezione diretta dei Comitati consultivi consolari era disciplinata da un regolamento tipo « Città dei ragazzi ». Intanto però passano gli anni: mi domando allora se la riforma faccia qualche passo avanti, tanto più che in materia una notevole documentazione è depositata presso gli uffici competenti del Ministero degli affari esteri.

Così anche per il Comitato consultivo italiani all'estero bisogna dire che l'allargamento provvisorio — che comporta non notevole problema finanziario — non ha dato i risultati sperati. E qui bisogna intervenire subito, perchè scade il Comitato in carica e dobbiamo sostituirlo nel modo più adeguato al soddisfacimento delle esigenze che si sono manifestate.

Un altro problema importante è quello della stampa italiana all'estero, per la quale siamo ormai senza alcun finanziamento. Io credo che prima del nuovo incontro con l'onorevole Foschi sarebbe utile avere precise risposte sulla possibilità di portare a soluzione i tre problemi di cui ho parlato, che sono certamente i più urgenti.

F O S C H I , sottosegretario di Stato per gli affari esteri. Le domande del senatore Marchetti sono molto centrate. Ho cercato di non sviluppare troppo questi temi solo per esigenze di brevità, ma è verissimo che

il problema dei Comitati consolari è molto sentito, così come quello relativo al nuovo organo consultivo dell'emigrazione. Il motivo per il quale abbiamo evitato di affidare la regolamentazione del settore ad un disegno di legge del Governo è presto detto: sull'argomento sono già state presentate numerose proposte di legge d'iniziativa parlamentare le quali hanno dato luogo alla costituzione di un comitato ristretto per la formulazione di un testo unificato. In occasione della prima riunione del Comitato permanente per l'emigrazione, presso la Camera dei deputati, cioè in occasione del suo insediamento, tra Governo e Parlamento si giunse all'accordo che le eventuali iniziative sarebbero state prese direttamente a livello di Commissione parlamentare, con il preciso intento di presentare un testo concordato tra i gruppi parlamentari, o comunque un testo concordato tra i gruppi almeno parzialmente, e ciò a motivo dell'esistenza di alcuni punti di divergenza.

Essendo così rimasti, abbiamo trasmesso al Comitato permanente in parola tutta la documentazione in nostro possesso, e siamo ben lieti di poterne accelerare l'iter. Tale iter d'altra parte potrebbe essere piuttosto lungo; non nascondo infatti che l'iniziativa del Governo in questa materia incontra non pochi ostacoli a livello di concertazione tra i vari Ministeri.

Nè posso nascondere che sia il Governo, sia il Parlamento trovano necessariamente più difficile di quanto potrebbe sembrare a prima vista la definizione di un problema che riguarda soprattutto la elezione dei Comitati consolari. Questo sia a causa di situazioni interne di alcuni Paesi, sia perchè d'altra parte la garanzia di partecipazione da parte degli emigrati è abbastanza relativa. Ciò nondimeno, le cose non sono state ferme in questo periodo, anche perchè in alcuni Paesi iniziative sono state assunte direttamente dalle organizzazioni associative o anche dagli stessi nostri Consolati; in parte poi sono state assecondate o sollecitate delle iniziative tese a formulare ed esprimere i Comitati consolari in un modo diverso di quello precedente.

Le esperienze purtroppo (mi riferisco in particolar modo a Svizzera e Canada) non sono molto positive. Tre sono i dati negativi emersi: 1) una scarsissima partecipazione percentuale (cinque-sei per cento, non di più) degli aventi diritto a questa sorta di elezioni; 2) il fatto che della nostra emigrazione nel suo complesso solo una minoranza, attiva naturalmente ma sempre minoranza, è organizzata per cui si dubita della possibilità di esprimere dei comitati autenticamente rappresentativi, con forme che non tengano conto di questa realtà; 3) il fatto inoltre che esistono in alcuni Paesi evidenti timori di politicizzazione di questa vicenda, con il rischio di negative ripercussioni sull'immagine della nostra collettività, o quanto meno sul rapporto tra quest'ultima e le collettività locali.

Il problema non è ovviamente avvertito in misura eguale in tutti i Paesi: evidente in alcuni, in altri — la gran parte — non lo è invece affatto. Nella stessa Svizzera, per esempio, ho potuto constatare *de visu* che, su dodici differenti Cantoni, il problema è particolarmente sentito a Zurigo, meno avvertito a Berna e Basilea, completamente inesistente nei rimanenti nove Consolati. La questione investe non solo i Comitati consolari, ma anche la legge sul nuovo Consiglio italiano dell'emigrazione. Qui si oscilla su posizioni molto diverse, che vanno dalla richiesta di una elettività totale a quella di una designazione di vertice; in alcuni casi si arriva addirittura a chiedere la designazione sulla base di percentuali relative ai risultati delle ultime elezioni politiche italiane, in un rapporto rigido cioè con la configurazione politico-partitica del nostro Paese. Le associazioni, poi, hanno una posizione relativamente autonoma rispetto a quella dei sindacati e degli stessi partiti cui si fa riferimento.

Insomma, i punti di vista sotto questo profilo sono molteplici e articolati. Il Governo, coerentemente con la linea adottata da un anno a questa parte, non intende assumere una posizione rigida in una materia così complessa. Ha cercato in tutti i modi di facilitare la espressione di rappresen-

3^a COMMISSIONE

1° RESOCONTO STEN. (9 novembre 1977)

ze, dando per esempio disposizioni ai consoli di tener conto nella massima misura possibile dei risultati, sia pure indicativi, di queste elezioni indette in forma non regolare, e si sono alla fine trovati degli accordi in materia, che aprono la via ad una forma partecipativa.

Certo è risultato comunque che la materia è particolarmente delicata, non solo sul piano interno ma anche nell'ambito dei rapporti con i vari Paesi. C'è in fondo una analogia tra la situazione relativa alla legge per i Comitati consolari e quella relativa al nuovo Consiglio italiano per l'emigrazione (così come si sarebbe orientati a chiamarlo), per il quale abbiamo proposto agli stessi parlamentari del Comitato emigrazione della Commissione dell'altro ramo del Parlamento di assumere una iniziativa parlamentare aggiungendo inoltre — come decisione adottata dal Comitato interministeriale presieduto dallo stesso Presidente del Consiglio — la richiesta di presentare un disegno di legge governativo.

Proprio qui però sono cominciate le grosse difficoltà, con lunghe discussioni sulla costituzionalità o meno di un Consiglio italiano dell'emigrazione, che si configurerebbe come una sorta di nuovo CNEL, mentre invece non potrebbe essere previsto un nuovo organismo a livello costituzionale. È nata allora un'altra ipotesi, che vorrebbe una nuova sezione del CNEL. Il CNEL sarebbe in proposito disponibile.

Tali le difficoltà che causano il ritardo nella presentazione di questo disegno di legge. Debbo tuttavia far presente che non si tratta semplicemente di ripresentare un provvedimento per un organismo già esistente, bensì di cambiare sostanzialmente il tipo di modello partecipativo. Bisogna inoltre considerare le enormi, complesse contraddizioni esistenti sia a livello amministrativo, dello Stato, di vari settori, di vari Ministeri e via dicendo, sia nell'ambito del dibattito molto vivace in questo campo tra le forze dell'emigrazione. Tutto ciò richiede alcuni mesi per poter maturare. Questa è la realtà.

PERITORE. Signor Presidente, avevo annotato molti argomenti sui quali ritenevo di dover chiedere chiarimenti all'onorevole Sottosegretario dopo la proposta del senatore Calamandrei di rinviare tali richieste ad un prossimo incontro col Governo, anche per avere la possibilità di esaminare i dati inseriti nella relazione testè letta dall'onorevole Foschi, mi associo al metodo proposto e rinuncio a porre i chiarimenti che intendevo chiedere. Però mi sembra necessario rivolgermi al Sottosegretario per avere notizie su due questioni. La prima, recentissima, riguarda la notizia riportata dalla stampa questa mattina in riferimento ai lavoratori italiani che, avendo firmato un contratto con un'agenzia romana, la « Scorpis », vengono spediti in Libia con un contratto all'apparenza regolare e conveniente, senonchè, giunti sul posto, si sono resi conto che le clausole del contratto non corrispondevano alle reali situazioni di fatto. Questi lavoratori, di origine molisana e sarda, sono rientrati in Italia e hanno fatto presente la situazione agli organi competenti. Mi permetto di chiedere all'onorevole Sottosegretario se non sia possibile avere maggiori dettagli sull'argomento e approfondire questo punto nelle sue linee generali anche per sapere come mai in questi ultimi tempi, in paesi europei ed extraeuropei, si siano sviluppati dei canali illegali, non autorizzati al collocamento di lavoratori; vorrei appunto chiedere se tali canali siano stati individuati e in quel modo il Ministero degli esteri interda intervenire.

PRESIDENTE. Faccio notare, senatore Peritore, che questa è una vera e propria interrogazione e che per le interrogazioni, il Regolamento dispone altre vie.

PERITORE. Signor Presidente, è un fatto che tocca molto da vicino i problemi dell'emigrazione e nel momento in cui ci stiamo occupando di un simile argomento, non possiamo trascurarlo.

L'altra questione che intendo sollevare riguarda la *vexata quaestio* della scuola italiana all'estero. Il Gruppo comunista ha propo-

sto di procedere per stralci nell'esame dal disegno di legge n. 723, d'iniziativa governativa, proprio per non avere di fronte tutta la massa dei problemi, con particolare riferimento allo stato giuridico e alla posizione degli insegnanti italiani all'estero che formano un problema a sè stante rispetto a quello più generale della scuola. È possibile sapere come il Governo si atteggi di fronte a questo argomento e che cosa esso intenda fare rispetto allo stralcio proposto dalla parte comunista?

F O S C H I, sottosegretario di Stato per gli affari esteri. Vorrei rispondere al primo problema posto dal senatore Peritore non con riferimento al fatto specifico, su cui prego lo stesso senatore di voler presentare una interrogazione, ma come puntualizzazione delle cose che penso di aver già detto; mi riferisco, cioè, da un lato al cosiddetto lavoro clandestino in Italia — che si ritiene oggi ammontare a circa 200.000 unità — e dall'altro lato al problema della emigrazione in queste forme che ricordano l'antica tratta degli schiavi. In proposito il Comitato interministeriale ha già preso in esame l'argomento e abbiamo avuto un incontro coi sindacati; probabilmente per la fine dell'anno saremo in grado di indire un incontro a livello qualificato per esaminare il quadro dei dati. Indubbiamente in questo campo la materia è piuttosto complessa, perchè la competenza prevalente non è del nostro Ministero, ma di quello del lavoro, che sta seguendo direttamente la vicenda, specie per quanto si riferisce a queste agenzie di collocamento, peraltro proibite dalle leggi vigenti; se nel caso specifico il Ministero del lavoro sia già intervenuto non sono in grado di dire, però mi risulta che esso ha per regola di essere sempre presente in merito. Così come quando riceviamo notizie dall'estero di vicende similari a quella descritta, interveniamo immediatamente per segnalarle alle autorità competenti (Ministero del lavoro da una parte e Ministero degli interni per altri aspetti). Vorrei comunque richiamare l'attenzione del senatore Peritore sul fatto che quando mi sono intrattenuto, e abbastanza lungamente, sul problema della cosiddetta

« nuova emigrazione » e della presenza di lavoro italiano all'estero anche attraverso ditte e imprese italiane o multinazionali a partecipazione statale o privata, facevo riferimento al fatto che non solo occorre una legge — che abbiamo approntato — per la tutela dei lavoratori italiani all'estero (allo stato attuale non esiste la previsione di una temporanea emigrazione, più o meno qualificata), ma facevo riferimento anche alle sanzioni che devono essere previste nel disegno di legge per situazioni simili che raramente sono connesse alla formula sempre più in uso del subappalto di lavoro — anche se in questo campo soprattutto la partecipazione statale cerca di garantire al massimo la serietà — che nessuno nega venga spesso realizzato solo a condizioni di sfruttamento del lavoro umano.

Che poi questo riguardi italiani che vengono inviati in quei Paesi o anche persone che vengono assunte *in loco*, per noi, dal punto di vista del principio, è ugualmente da condannare. Riteniamo quindi necessario far luce su queste cose fino in fondo affinché non solo in patria non si pratici tutto ciò, ma neanche sia possibile da parte delle imprese italiane del luogo utilizzare lavoratori in modo tale da non garantire i loro diritti. Pertanto, insieme alle Confederazioni sindacali abbiamo messo in programma questo tema; sottolineo che taluni suoi aspetti prioritari vanno seguiti in stretta collaborazione con il Ministero del lavoro.

E passo al disegno di legge n. 723 sulla scuola italiana all'estero.

Con il senatore Urbani, noi abbiamo discusso in quest'aula per circa tre ore sull'argomento della scuola. Ho risposto allora e rispondo oggi che la posizione del Governo è sempre stata di disponibilità e lo dimostra il profondo cambiamento del primitivo testo avvenuto alla Camera dei deputati in stretta collaborazione tra Governo, Gruppi parlamentari e Comitato ristretto. Abbiamo sottolineato l'urgenza di definire almeno alcuni degli aspetti contenuti in quel disegno di legge, senza pretendere di attendere la realizzazione di un piano organico per le

scuole italiane all'estero che, tra l'altro, non sono certo sia indispensabile.

Il senatore Urbani diceva che non interessa la prospettiva piuttosto lontana, che potrebbe essere quella del loro superamento, ma il problema esistente. Peraltro può sembrare molto facile regolamentare la materia con una legge, ma non va dimenticato che essa deve poi essere applicata a realtà territoriali non omogenee, in Paesi diversificati e condizionati dalla legislazione interna per cui la legge italiana o deve essere costituita puramente di principi perchè diversamente — come avviene per la legislazione esistente (leggi nn. 327 e 372) — per i seri dilemmi che subito si presentano, rischia di diventare inapplicabile in molti Paesi. Ancora oggi, siamo costretti, pertanto, a rinunciare ad iniziative valide.

È un errore modellare la scuola all'estero su quella metropolitana: la scuola italiana all'estero, come tale non esiste o ha bisogno di adattamenti, che poi non sono regolabili per tutti i Paesi del mondo nello stesso modo, ma Paese per Paese, consentendo così, col mutare della situazione, adattamenti ulteriori. Come esempio di attualità e di informazione, ricordo ciò che sta avvenendo al momento in Etiopia ed in Eritrea. All'Asmara abbiamo chiuso la scuola. Poi ci siamo posti il problema delle famiglie italiane colà residenti e abbiamo preso in esame l'opportunità di riaprirla, in una situazione di emergenza: di qui, seri problemi. Non possiamo, infatti, obbligare gli insegnanti ad andare all'Asmara dal momento che il Governo ha invitato la collettività italiana a lasciare l'Etiopia e l'Asmara. Non possiamo imporre agli insegnanti di rischiare la vita. Dobbiamo necessariamente far conto su quelli che si trovano *in loco*, ma questi devono essere accettati con i titoli che hanno. Non possiamo chieder loro se sono di ruolo o meno; se sono in ruolo, poi, non siamo in grado di pagarli perchè la legge non lo consente.

L'alternativa è di non aprire le scuole e di non offrire questo servizio alla collettività italiana in particolari difficoltà.

Tali situazioni si verificano ogni anno in qualche parte del mondo e pertanto bisogna entrare in un'ottica che è diversa da quella metropolitana. L'impostazione è molto più facile nell'ambito della Commissione affari esteri e meno nella Commissione pubblica istruzione che ha anche bisogno di un quadro di riferimento nel quale sono maturate, negli ultimi anni, alcune condizioni della scuola italiana all'estero non più rispondenti alle esigenze reali.

Confermo, comunque, la disponibilità del Ministero nei riguardi di questi problemi.

P I E R A L L I . Vi sono due o tre questioni che mi interessano e per le quali anche se non chiedo una risposta subito, vorrei avere chiarimenti successivamente, se possibile a partire da domani.

Come operiamo e qual è la situazione per quel che concerne la creazione di strutture che consentano una maggiore esplicazione dei diritti civili e politici degli italiani all'estero? Non mi riferisco alla situazione in Paesi dove tutti sappiamo che la democrazia non esiste e quindi dobbiamo difendere i nostri concittadini nelle forme che abbiamo indicato in precedenti occasioni. D'altronde, problemi per i nostri emigrati si pongono anche nei Paesi dove la democrazia esiste. Abbiamo visto di recente il caso dell'Australia. Credo che l'onorevole Sottosegretario sia al corrente di una situazione che va peggiorando in Germania, in relazione alle vicende di quel paese a tutti note.

In altri Paesi, per esempio in Svizzera, noi abbiamo delle strutture; esistono le « case » degli italiani con sale per riunioni, eccetera. Esiste cioè la possibilità di esplicitare un'attività da parte delle varie organizzazioni di emigrati. Tutto ciò non esiste nella maggioranza dei casi.

Allora, a che punto siamo? Come si propone il Ministero di intervenire per la creazione di sedi che possano essere utilizzate dalle nostre collettività, per sottrarle talvolta perfino all'arbitrio di privati che non vogliono concedere una sala? Pertanto, desidererei una documentazione sulla esistenza di luoghi di ritrovo aperti a tutti, agibili dal

3^a COMMISSIONE

1° RESOCONTO STEN. (9 novembre 1977)

punto di vista politico-sociale. Al riguardo esiste un piano di intervento del Ministero, o come si pensa di risolvere questa necessità?

In questo periodo si sta discutendo la questione del voto degli italiani all'estero ed è chiaro a tutti che si può andare ad una soluzione positiva del problema, purchè siano garantiti ai nostri concittadini i diritti permanenti di una attività democratica oltre all'esplicazione della normale attività elettorale.

In relazione, poi, alla recente Conferenza nazionale per l'emigrazione, si è convenuto di stabilire nuovi criteri per la formazione di organismi che si occupino della scuola e di altre attività sociali degli emigrati: a che punto siamo, sede per sede, con il rinnovo degli stessi organismi secondo le nuove modalità che sono state indicate? Dove si riscontrano ritardi e perchè? Come tutti sanno, anche la partecipazione talvolta, passato il momento di slancio iniziale, si esaurisce rimanendo nelle mani di chi ha più mezzi, più tempo e possibilità. È questa una preoccupazione costante — e non solo per l'estero — che noi dobbiamo avere al fine di facilitare coloro che sono i più sfavoriti. A questo riguardo, desidererei una documentazione e così pure sul complesso problema delle nostre scuole all'estero che, con il passare del tempo, dovranno giungere ad un inserimento e ad una connessione con le scuole dei Paesi ospitanti.

La mia domanda è questa: che tipo di controllo viene effettuato dal Ministero sulla scuola all'estero e quali problemi sorgono per un miglior funzionamento?

Spesso, tali scuole sono costituite volontariamente da insegnanti che sono riusciti a trovare 15-30 ragazzi a cui insegnare. Può succedere, qualche volta, che si tratti addi-

rittura di classi-fantasma che riescono però lo stesso ad avere un finanziamento; come pure vi possono essere classi reali che interrompono l'attività di insegnamento per la mancanza di un flusso tempestivo dei necessari mezzi finanziari.

Sorge anche per il Ministero la necessità di un cambiamento nel suo modo di operare in rapporto ai problemi prospettati.

Non chiedo, su queste tre questioni, una risposta oggi, chiederei però che vi sia una documentazione scritta, ovvero — se verranno dei funzionari del Ministero — che si abbia una relazione su questi punti, per un quadro più esatto e particolareggiato della situazione, cosa questa che avremmo dovuto avere già questa mattina.

F O S C H I, sottosegretario di Stato per gli affari esteri. Ritengo che domani stesso, con la presenza del direttore generale dell'emigrazione, sarà facile avere alcune delucidazioni su questi aspetti. Comunque, non ho difficoltà a trattare ulteriormente questi problemi.

P R E S I D E N T E. Poichè nessun altro chiede di parlare, l'incontro con il sottosegretario Foschi deve considerarsi concluso.

Ringrazio dunque il rappresentante del Ministero degli affari esteri per il contributo da lui dato all'avvio della nostra indagine conoscitiva e rinvio il seguito dello svolgimento alle sedute già programmate.

La seduta termina alle ore 12,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. RENATO BELLABARBA