

Il Consiglio d'Europa e le migrazioni clandestine

8



Pubblichiamo la raccomandazione approvata dall'assemblea parlamentare dei 21 paesi membri del Consiglio d'Europa nella sua sessione di Strasburgo, il 27 settembre 1984.

La raccomandazione invita gli stati membri inadempienti a firmare e ratificare la Convenzione 143 dell'OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro), a promuovere la regolarizzazione della situazione degli immigrati, ad elaborare norme comuni riguardanti i lavoratori clandestini ed infine sollecita i governi degli stati membri a cooperare con i paesi di origine.

Alla raccomandazione ci è parso utile aggiungere il lavoro presentato dall'on. Foschi a sostegno del progetto di raccomandazione, poi approvato dall'assemblea di Strasburgo, per la parte riguardante gli strumenti legislativi contro le migrazioni clandestine.

Rilevante a questo proposito risultano le considerazioni dell'autore che sollecita l'adozione di una politica comune sul piano multilaterale e bilaterale perché il fenomeno dell'immigrazione all'interno della Vecchia Europa non può essere risolto sulla base degli egoismi nazionali. Questi, infatti, rischiano di perpetuare quei flussi che attualmente ingrossano le file del lavoro illegale con conseguenze negative sul piano economico e sociale.

L'Assemblea,

1. Cosciente degli effetti negativi delle migrazioni clandestine a motivo dell'ingiustizia inerente all'utilizzazione a basso prezzo o senza contributi sociali della manodopera e delle distorsioni delle garanzie dovute ai lavoratori e delle regole della concorrenza tra imprese;

2. tenuto conto che i lavoratori migranti clandestini sono le vittime di un processo che deriva dalla combinazione di numerosi fattori, tra i quali emergono i bisogni di certi imprenditori dei paesi di accoglienza, il ruolo dei trafficanti di manodopera e la necessità per i lavoratori migranti di sottrarsi alla povertà del paese di origine per assicurare la loro sopravvivenza;

3. constatando che:

a. le misure legali effettivamente prese in alcuni paesi nel 1973-74 per frenare o addirittura bloccare la migrazione legale, hanno avuto come effetto indiretto lo sviluppo della migrazione clandestina;

b. questa espansione del fenomeno non è diminuita, nonostante che nel 1978 il Comitato dei Ministri abbia adottato la Risoluzione (78) 44 sulle migrazioni clandestine e l'impiego illegale dei lavoratori stranieri, la quale indicava soprattutto alcune

misure di controllo delle migrazioni e una cooperazione internazionale tendente ad accrescere la loro efficacia;

4. deplorando che:

a. la Convenzione n. 143 dell'organizzazione Internazionale del Lavoro sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della uguaglianza di offerta e di trattamento dei lavoratori migranti (1975), non sia stata ratificata che da quattro Stati membri del Consiglio d'Europa (Cipro, Italia, Portogallo, Svezia);

b. sotto la pressione di movimenti xenofobi, i poteri pubblici di alcuni paesi di accoglienza siano stati indotti a prendere misure amministrative che hanno reso irregolari situazioni che non lo erano, ed hanno sottoposto i nuovi arrivati a procedure che non tenevano conto dei diritti fondamentali dell'uomo;

5. affermando che ogni lavoratore migrante, clandestino o no, deve beneficiare sul piano dei diritti dell'uomo di una protezione giuridica uguale a quella dei nativi;

6. osservando che l'esistenza di legislazioni e di pratiche differenti in alcuni Stati membri e l'assenza di legislazioni in altre danno origine a squilibri nel

dossier europa emigrazione

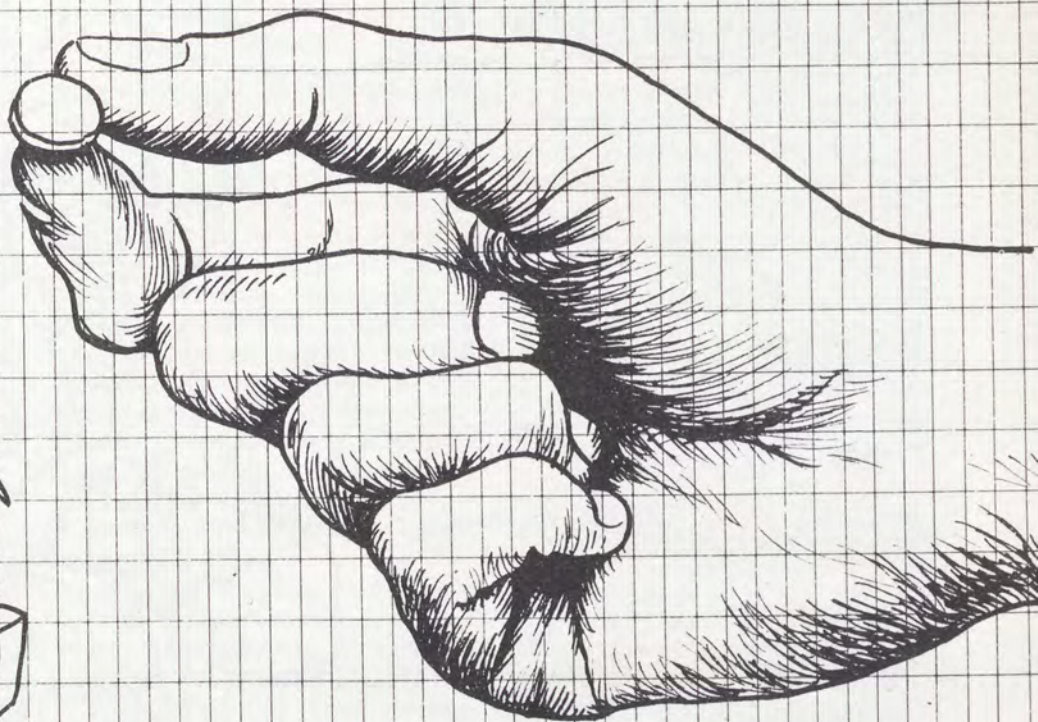
d/e/e

RIVISTA MENSILE DI INFORMAZIONE E DI DIBATTITO SUI PROBLEMI DELL'EMIGRAZIONE

1-2

Presentazione	2
Popolazione ed emigrazione: Città del Messico 1984	3
Il Consiglio d'Europa e le migrazioni clandestine	8
Italia: istituzioni e immigrati clandestini	13
Spagna: i cattolici prendono posizione	14
Argentina oggi (F. Foschi)	15
Lessico migratorio: associazionismo (R. Cavallaro)	16

NO GRAZIE!
CONTRO LE MIGRAZIONI
L'UNICO RIMEDIO
E' LO SVILUPPO!



dossier europa emigrazione

Anno X - gennaio-febbraio 1985 - nn. 1-2

Rivista mensile di documentazione e dibattito sui problemi dell'emigrazione, a cura del CSER (Centro Studi Emigrazione, Roma). Membro della FSS (Federazione Stampa Scalabriniana).

Comitato promotore
CIEM

46, rue de Montreuil - 75011 Paris

CSEPER
Oberwilerstr. 112 - 4058 Basel

CSER
Via Dandolo 58 - 00153 Roma, Tel. (06)
58.09.764

Gruppo di redazione
R. Cavallaro, L.V. Favero, F. Gheza, S. Guglielmi, M. Maffioletti, A. Perotti, G. Rosoli, S. Rossi, L. Taravella, G. Tassello

Corrispondente CEE
G. Callovi

Grafica
Bruno Murer

Segretaria di redazione
M. Laura Vannicelli

Direttore responsabile
Luigi V. Favero

Autorizzazione del Tribunale di Roma,
n. 16.733 del 18 marzo 1977

Iscrizione al Registro Nazionale della stampa
8.10.1982, n. 00389

ABBONAMENTO
Italia L. 24.000
Estero L. 28.000

ccp. 57678005 intestato a CSER, Via Calandrelli 11 - 00153 Roma

Presentazione

Nel più ampio quadro dei rapporti internazionali, al di là delle proposizioni formali che invitano alla salvaguardia dei diritti umani, le singole nazioni, a motivo della crisi economica, manifestano un atteggiamento di chiusura e di egoismo nazionale verso i fenomeni migratori, da sempre concepiti come valvola di sicurezza nei momenti di congiuntura. Questo principio, che guida gli orientamenti politici dei singoli stati, viola e annulla gli sforzi della società internazionale che, sul piano teorico, finalizza i suoi contributi a migliorare la qualità della vita dell'uomo.

Lo scarto fra questi due atteggiamenti di fondo determina la difficoltà dell'individuo a trovare uno spazio per sé e per la sua famiglia, con gravi pericoli per tutto il corpo sociale. Questi due atteggiamenti li ritroviamo esposti negli articoli che abbiamo inteso pubblicare in questo numero di Dossier. Da un lato quindi "le raccomandazioni per la attuazione del piano mondiale per la popolazione" e "gli strumenti legislativi contro le migrazioni clandestine" e dall'altro i motivi a sostegno della necessità di modificare l'ottica di riferimenti nei confronti del fenomeno migratorio.

Abbiamo aggiunto inoltre due brevi studi sull'immigrazione nella realtà italiana e spagnola a supporto della necessità di comporre la dicotomia esistente nell'ambito dei rapporti internazionali sull'emigrazione.

Proponiamo infine il "Lessico migratorio" a cura del sociologo R. Cavallaro.



Popolazione ed emigrazione

Città del Messico 1984

RACCOMANDAZIONI PER LA ATTUAZIONE DEL PIANO MONDIALE PER LA POPOLAZIONE

Dal 6 al 14 agosto si è tenuta a Città del Messico la Conferenza delle Nazioni Unite sulla popolazione. L'iniziativa si inserisce nel più ampio contesto dei lavori portati avanti dall'ONU sulle grandi questioni sociali dell'umanità. Questa Conferenza fa seguito a quella tenuta nel 1974 a Bucarest, in cui era stata sollevata l'esigenza di influenzare le variabili demografiche in senso restrittivo, data la crescita eccessiva della popolazione mondiale. La conferenza di Bucarest concluse indicando modi e strumenti di intervento per frenare l'espansione demografica, un piano d'azione in sostanza, per orientare governi e organizzazioni internazionali. Le decisioni della Conferenza celebrata a Città del Messico superano il "piano" della precedente conferenza mondiale sulla popolazione e invitano, con le 88 raccomandazioni sulla donna, le politiche demografiche, la pianificazione della famiglia, la mortalità, ecc..., all'adozione di politiche che non siano fondate esclusivamente sui metodi di contenimento della fecondità, perché i problemi demografici sono strettamente in-



terdipendenti col contesto socio-economico ed etico culturale entro cui sono immersi. E' necessaria quindi un'azione volta a coordinare un sistema di strategie internazionali finalizzate a migliorare la qualità della vita, a promuovere lo sviluppo economico e a garantire i diritti umani insieme alle libertà fondamentali. L'urgenza di una trasformazione degli equilibri e dei rapporti politici ed economici internazionali appare in questo contesto inderogabile, per promuovere e favorire la crescita dei paesi in via di sviluppo, dove più marcati sono i problemi demografici in rapporto al sottosviluppo economico e sociale.

Direttamente relazionati alla questione demografica sono i fenomeni migratori interni e internazionali. Il persistere infatti delle disuguaglianze fra le diverse aree regionali e fra i paesi con eccedenza di popolazione e insufficienza di risorse da un lato e il benessere economico dall'altro, inducono spostamenti

massicci di emigrati in cerca di migliori condizioni di vita. Il fenomeno migratorio per le sue dimensioni e implicazioni socio-culturali ed economiche può costituire fonte di disagio per i paesi esportatori di manodopera e per i paesi di immigrazione, per questo la conferenza di Città del Messico ha dedicato alle migrazioni interne e internazionali una serie di raccomandazioni. Oltre alle formulazioni di politica generale concernenti il fenomeno internazionale nel suo complesso, le raccomandazioni hanno riguardato in modo specifico le problematiche dei lavoratori migranti in situazione legale, quelle relative alla condizione degli immigrati irregolari e dei profughi. Con queste indicazioni che pubblichiamo qui di seguito, la conferenza intende evidenziare che il fenomeno della emigrazione può costituire una significativa area di applicazione di corretti rapporti tra paesi e di salvaguardia dei diritti della famiglia e dell'individuo.

4. Distribuzione della popolazione e migrazione interna

27. Nel *Piano di azione mondiale per la popolazione* vengono formulate diverse raccomandazioni relative alla distribuzione della popolazione e alla migrazione interna che rimangono tuttora valide (par. 44-50). Nel piano si raccomanda che le politiche di distribuzione della popolazione siano integrate nelle politiche economiche e sociali. Si esortano i governi ad evitare, nella formulazione e nell'applicazione delle loro politiche relative alla migrazione, di ledere il diritto alla libertà di movimento e di residenza all'interno di ogni stato, e dare impulso a uno sviluppo regionale più equo, ad ubicare servizi e industrie in modo da accrescere, oltre all'efficienza, l'uguaglianza fra le persone, a promuovere reti di piccoli e medi centri urbani e a migliorare le condizioni economiche e sociali nelle zone rurali mediante uno sviluppo agricolo equilibrato. Nel piano si raccomanda inoltre che agli emigranti vengano fornite informazioni sulle condizioni economiche e sociali delle zone urbane, che si migliorino nelle zone rurali la creazione di posti di lavoro, i regimi fondiari e l'accesso ai servizi di base, e che i governi mettano in comune le esperienze relative alle loro politiche. La sfera della distribuzione della popolazione e della migrazione interna continua a preoccupare grandemente molti governi. Nelle seguenti raccomandazioni si forniscono mezzi per portare avanti l'esecuzione del *Piano d'azione*.

Raccomandazione 36

Le politiche di distribuzione della popolazione devono conformarsi agli atti internazionali come la *Convenzione di Ginevra* relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra (1949), il cui articolo 49 proibisce i trasferimenti in massa o individuali a carattere forzato fuori da un territorio occupato, e proibisce ugualmente all'occupante di trasferire una parte della propria popolazione civile nel territorio da essa occupato. Inoltre, la creazione di insediamenti in territori occupati con la forza è illegale ed è condannata dalla comunità internazionale.



Raccomandazione 37

Si raccomanda ai governi di porre a fondamento delle politiche rivolte a influire sulla distribuzione della popolazione un'ampia valutazione dei costi e dei vantaggi per le persone, le famiglie, i diversi gruppi socio-economici, le comunità locali, le regioni e il paese nel suo insieme. Gli obiettivi di distribuzione della popolazione (ad esempio, tassi di crescita per le città principali o obiettivi di contenimento della popolazione rurale) si devono perseguire nella misura in cui contribuiscano al conseguimento di obiettivi sociali più vasti, come un più alto reddito pro capite, un più alto grado di efficienza, una distribuzione più equa del reddito, la protezione dell'ambiente e il miglioramento della qualità di vita. Nel far questo, i governi devono assicurarsi che vengano riconosciuti i diritti delle minoranze autoctone e di altri gruppi.

Raccomandazione 38

Si raccomanda ai governi che, nel formulare politiche di distribuzione della popolazione, prendano in considerazione le conseguenze politiche delle diverse forme di mobilità demografica (ad esempio circolare, stagionale, da un ambiente rurale a un altro e da un ambiente urbano a un altro, come anche da un ambiente rurale a un ambiente urbano), e che tengano conto della direzione, della durata e delle caratteristiche di questi spostamenti e dei rapporti reciproci fra la mobilità territoriale e i livelli e le caratteristiche della fecondità e della mortalità.

Raccomandazione 39

Si raccomanda ai governi che analizzino le proprie politiche socio-economiche al fine di ridurre al minimo le loro ripercussioni sfavorevoli sul territorio e che migliorino l'integrazione dei fattori demografici nella pianificazione territoriale e settoriale, particolarmente in quei settori con gli insediamenti umani.

Raccomandazione 40

I governi che desiderassero ridurre a un minimo le migrazioni non opportune dovrebbero adottare politiche di distribuzione della popolazione attuale tramite incentivi invece che tramite controlli della migrazione, che sono difficili da applicare e che possono ledere i diritti umani.

Raccomandazione 41

I governi che hanno adottato, o che avessero intenzione di adottare un'ampia politica di urbanizzazione, devono cercare di integrare tale politica nel processo generale di pianificazione dello sviluppo, allo scopo di ottenere, fra l'altro, una riduzione delle attuali vaste correnti migratorie verso le capitali e gli altri grandi centri urbani, la promozione di centri urbani di medie dimensioni e una riduzione delle disuguaglianze regionali e fra le zone rurali e quelle urbane. I paesi sviluppati e la comunità internazionale dovrebbero fornire assistenza ai paesi in via di sviluppo, nella misura necessaria, per sostenere i loro sforzi rivolti a raggiungere tale fine.

Raccomandazione 42

I governi devono dare il proprio appoggio a programmi di assistenza, informazione e azione della comunità a sostegno dei migranti interni, e devono prendere in considerazione la possibilità di stabilire reti di interscambio di manodopera per fornire ai possibili emigranti un'informazione adeguata sulle condizioni sociali e sulle opportunità di lavoro nelle zone di immigrazione.

Raccomandazione 43

I programmi di sviluppo rurale devono orientarsi principalmente a un aumento della produzione e della resa agricola, all'aumento del reddito rurale e al miglioramento delle condizioni sociali e del benessere nelle zone rurali, specialmente fra i piccoli produttori e le donne. Di conseguenza, i governi devono migliorare l'accesso delle popolazioni a insediamento sparso ai servizi sociali e alle comodità di base, regolarizzare i diritti di proprietà della terra, facilitare l'accesso al credito, alle nuove tecnologie e ad altri strumenti necessari, e adottare politiche di fissazione dei prezzi centrate sulle esigenze dei piccoli proprietari. Si devono adottare misure adeguate per realizzare la riforma agraria come uno dei fattori importanti per accrescere la produzione agricola e promuovere lo sviluppo delle zone rurali.

Raccomandazione 44

I governi devono adottare politiche efficaci per aiutare le donne emigranti, specialmente le lavoratrici agricole e le donne, i bambini e gli anziani che siano rimasti senza sostegno nelle zone rurali. Nello stesso tempo si raccomanda ai governi di prestare particolare attenzione alle difficoltà di adattamento che le donne emigrate di origine rurale incontrano nelle zone urbane, e di adottare le debite misure per far fronte a tali difficoltà.

5. Migrazione internazionale

a) *Orientamenti generali per la formulazione di politiche sulla migrazione internazionale*

28. Si riafferma la validità generale delle raccomandazioni del *Piano di azione mondiale per la popolazione* relative ai movimenti internazionali di popolazione (parr. 51-62). Tuttavia, i cambiamenti che si sono recentemente prodotti per quanto riguarda le tendenze dei flussi di migrazione internazionale richiedono maggior attenzione da parte della comunità internazionale, specialmente a proposito di alcuni tipi di emigranti, come i lavoratori migranti autorizzati, i lavoratori migranti non autorizzati e i rifugiati. Gli orientamenti che vengono presentati qui di seguito tengono debitamente conto del fatto basilare che la migrazione internazionale interessa sia i paesi di immigrazione che i paesi d'origine, specialmente quando si tratta della migrazione di lavoratori qualificati. Considerano inoltre gli effetti che la migrazione internazionale può avere sul processo di instaurazione di un nuovo ordine economico internazionale e riconoscono che la salvaguardia efficace dei diritti umani di base e delle libertà fondamentali di tutti gli emigranti, senza discriminazioni a motivo della razza, della cultura, della religione o del sesso, è un requisito previo essenziale per la realizzazione del loro contributo positivo alla società che li riceve.

Raccomandazione 45

Le politiche relative all'emigrazione internazionale devono rispettare i diritti umani di base e le libertà fondamentali della persona, riconosciuti nella *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, nel *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, nel *Patto internazionale sui diritti civili e politici* e in altri atti internazionali relativi all'argomento. In conformità con tali documenti, i paesi di immigrazione devono adottare misure per difendere i diritti umani di base di tutti gli immigrati che si trovano sul loro territorio e garantire il rispetto della loro identità culturale. Si devono anche prendere misure per promuovere il reciproco adattamento tra i gruppi immigrati

e la popolazione del paese che li riceve.

Raccomandazione 46

Nel formulare politiche relative alla migrazione internazionale, i governi dei paesi di immigrazione devono tener conto non solo delle necessità economiche e sociali dei propri paesi, ma anche del benessere degli immigrati e delle loro famiglie, e delle conseguenze demografiche dell'immigrazione. I governi dei paesi d'origine, preoccupati per l'esodo costante di lavoratori qualificati e di professionisti, devono cercare di trattenerli e di incrementare il loro reddito, promuovendo fra l'altro un ambiente economico favorevole all'aumento delle possibilità di impiego. Per correggere l'attuale squilibrio a livello di personale qualificato, i governi devono cercare di identificare risorse umane sostitutive. I governi devono formulare misure nazionali e internazionali per evitare la fuga di lavoratori qualificati e di professionisti dai paesi in via di sviluppo e prevenirne le conseguenze sfavorevoli. Mentre si perseguiranno tali scopi in modo compatibile con i diritti umani, si invitano i governi a realizzare, fra l'altro, consultazioni o negoziati a carattere bilaterale o multilaterale, con l'appoggio, se lo vorranno richiedere, di organizzazioni internazionali competenti.

Raccomandazione 47

Si deve attribuire grande priorità alla sistemazione delle persone espulse e senza casa il cui trasferimento è dovuto a catastrofi naturali o provocate dall'uomo. Si raccomanda ai governi che, in tutti i casi, cooperino pienamente al fine di garantire che le parti interessate permettano il ritorno di queste persone alle proprie case e assicurino il loro diritto al possesso e all'uso dei propri beni e proprietà senza interferenze.

29. Il *Piano di azione mondiale per la popolazione* esorta a riservare un trattamento adeguato ai lavoratori migranti e alle loro famiglie (parr. 55 e 56), la cui emigrazione è stata auspicata da paesi con scarsità di manodopera, e che da qui in avanti verranno indicati come "lavoratori migranti autorizzati". Il piano prende in considerazione anche gli interessi dei paesi di origine (par. 54) e suggerisce l'adozione di misure concordate a livello bilaterale e multilaterale (parr. 54 e 62). Nel 1979, riconoscendo che, nonostante gli sforzi degli stati interessati, i lavoratori migranti autorizzati continuavano a non poter esercitare i propri diritti, così come erano definiti nei relativi atti internazionali, l'assemblea generale premette per l'elaborazione di una convenzione internazionale sulla difesa dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie (risoluzione 34/172 del 17 dicembre 1979). In molte delle raccomandazioni seguenti si riflette il contenuto del progetto di convenzione. Si spera che non appena venga approvata la convenzione, essa serva da orientamento per offrire un trattamento adeguato ai lavoratori migranti e alle loro famiglie.

Raccomandazione 48

I governi dei paesi di immigrazione devono adoperarsi per estendere ai lavoratori migranti autorizzati e ai membri delle loro famiglie, la cui situazione riguarda alla permanenza e all'impiego nel paese che li accoglie sia regolare, un trattamento uguale a quello che riservano ai propri cittadini per quanto riguarda la fruizione dei diritti di base, compresa l'uguaglianza di opportunità e di trattamento sul piano delle condizioni di lavoro, della sicurezza sociale, della partecipazione a sindacati e dell'accesso all'assistenza medica, all'educazione e agli altri servizi sociali. Per raggiungere questo obiettivo, si invitano i governi a seguire le indicazioni degli atti internazionali sull'argomento, e in particolare della *Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro* relativa ai lavoratori migranti, riveduta nel 1949 (n. 97), e della parte II della *Convenzione dell'OIT sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla*



promozione dell'uguaglianza di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti - 1975 (n. 143).

Raccomandazione 49

Si raccomanda ai governi dei paesi di immigrazione che ancora non l'abbiano fatto, di considerare la possibilità di adottare misure adeguate per promuovere la normalizzazione della vita familiare dei lavoratori migranti autorizzati che si trovano sul loro territorio, rispettando l'esigenza della riunione delle famiglie. Le considerazioni demografiche e di altra indole non devono impedire ai governi di adottare tali misure.

Raccomandazione 50

I paesi d'origine e i paesi d'immigrazione devono intraprendere attività di informazione e di educazione affinché i migranti conoscano meglio la propria situazione giuridica e i propri diritti e affinché vengano fatte valutazioni realistiche sulla situazione dei migranti, anche, per esempio, circa la disponibilità di opportunità di lavoro. I paesi di immigrazione devono riconoscere il diritto dei migranti a formare associazioni allo scopo di poter partecipare in maniera più effettiva alla vita della società che li ospita, mantenendo la propria identità culturale.

Raccomandazione 51

I governi dei paesi di origine e dei paesi di immigrazione devono incoraggiare e stimolare la diffusione più ampia possibile, anche attraverso i mezzi di comunicazione di massa, di un'infor-

mazione che promuova la comprensione, da parte della gente, del contributo dei lavoratori migranti autorizzati allo sviluppo economico e allo scambio culturale, e a prevenire ogni attività che rechi pregiudizio a detto contributo.

c) *Migranti non autorizzati*

30. Il *Piano di azione mondiale per la popolazione* raccomanda che i governi tengano conto delle considerazioni umanitarie nel trattare gli immigrati non autorizzati (par. 56). A causa dell'irregolarità della loro situazione, questi immigrati sono particolarmente esposti allo sfruttamento e agli abusi. Di conseguenza è urgente che vengano universalmente riconosciuti i loro diritti umani di base e le loro libertà fondamentali, e che essi fruiscono della protezione internazionale e della protezione dei paesi che li ospitano, nel quadro di convenzioni bilaterali. Il più ampio riconoscimento possibile dei diritti di tutti i lavoratori migranti e l'effettiva salvaguardia di tali diritti tenderanno a scoraggiare lo sfruttamento dei migranti non autorizzati e, in particolare, lo sfruttamento nel campo del lavoro da parte di datori di lavoro che cercano di ottenere i vantaggi di una concorrenza sleale.

Raccomandazione 52

Tutte le misure adottate o applicate dai paesi di uscita e di entrata per ridurre l'ingresso, la permanenza o l'impiego illegali di migranti non autorizzati (ad esempio le amnistie, altri piani di regolarizzazione della loro situazione, la sorveglianza delle frontiere e le deportazioni) devono rispettare i loro diritti umani fondamentali.

Raccomandazione 53

Nel formulare leggi e regolamenti destinati a limitare la migrazione di persone non autorizzate, si invitano i governi dei paesi di immigrazione a tener presenti le norme stabilite nella *Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione dell'uguaglianza di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti* (1975, n. 143, parte I). Per raggiungere il loro scopo, tali leggi e regolamenti devono comprendere non solo il trattamento da riservare ai migranti non autorizzati, ma anche quello da riservare a coloro che li spingano a emigrare senza autorizzazioni o favoriscano tale emigrazione.

d) Rifugiati

31. Il *Piano di azione mondiale per la popolazione* affronta i problemi dei rifugiati (par. 53). Dall'approvazione del piano nel 1974, i rifugiati hanno costituito una fonte di crescente preoccupazione per la comunità internazionale, a causa del loro aumentare di numero e dal fatto che appartengono in gran parte a gruppi vulnerabili: donne, bambini e persone anziane, e specialmente perché la maggior parte dei rifugiati proviene da paesi in via di sviluppo e si insedia in altri paesi in via di sviluppo; questi paesi hanno dovuto far fronte all'ulteriore aggravio economico e sociale imposto dai rifugiati. Tale preoccupazione ha portato a programmi di reinsediamento auspicati da paesi in via di sviluppo come anche da paesi terzi, generalmente paesi sviluppati, per attenuare la disorganizzazione associata all'affluenza di rifugiati. Sembra che ci sia un generale accordo sul fatto che, mediante la cooperazione internazionale nel quadro delle Nazioni Unite, si debba cercare di prevenire le cause di nuove correnti di rifugiati, tenendo debitamente conto del principio del non intervento nelle questioni interne di stati sovrani. Tenuto conto della situazione esistente, nelle raccomandazioni che seguono si insiste sulla necessità di una cooperazione internazionale permanente nella ricerca di soluzioni durevoli ai problemi dei rifugiati e alla necessità di dare appoggio e assistenza ai paesi di primo asilo.

Raccomandazione 54

Si invitano gli stati che ancora non l'abbiano fatto a considerare la possibilità di aderire agli atti internazionali sui rifugiati, e in particolare alla *Convenzione sullo statuto dei rifugiati del 1951* e al *Protocollo sullo statuto dei rifugiati del 1967*.

Raccomandazione 55

Si raccomanda ai governi e agli organismi internazionali di adoperarsi per trovare soluzioni durature ai problemi connessi con i movimenti di rifugiati e per eliminarne le cause. Si raccomanda ai governi, alle organizzazioni internazionali e alle organizzazioni non governative che continuino a promuovere la protezione dei rifugiati e a dare pieno appoggio ai paesi di primo asilo perché

si occupino delle necessità essenziali dei rifugiati. Si deve continuare a portare avanti gli sforzi rivolti a creare le condizioni adeguate perché possa avere luogo il rimpatrio volontario, e si deve offrire assistenza per il reinserimento dei rifugiati. Si devono garantire la libertà fondamentale e i diritti umani dei rimpatriati e delle loro famiglie e si deve fornire assistenza per incrementare le opportunità del loro ritorno a un sistema di vita normale e produttivo. Si raccomanda ai governi, alle organizzazioni internazionali e alle organizzazioni non governative, nelle situazioni in cui non sembri praticabile il rimpatrio volontario né l'insediamento in terzi paesi, di dare appoggio e assistenza ai paesi di primo asilo perché sviluppino la capacità dell'infrastruttura economica e sociale nazionale per sostenere e, subordinatamente alla piena approvazione dei paesi di asilo, integrare i rifugiati.

9 marzo 1985 Convegno Ecclesiale Genova-Milano-Torino

"TERZO MONDO IN CASA NOSTRA" UNA URGENTE RICONCILIAZIONE



SI', TI ABBIAMO
SFRUTTATO,
TRATTATO COME
UN NEGRO...
MA ADESSO BASTA:
CI RICONCILIAMO!
.....
E TI RIMANDIAMO
A CASA!..

Milano - Istituto Card. Ferrari - Via Mercalli 23

mondo del lavoro e negli spostamenti di popolazioni;

7. ritenendo che, in considerazione della mobilità dei lavoratori migranti, la cooperazione europea e internazionale è indispensabile non solo in materia di scambio di informazioni sui trafficanti di manodopera (vedi Risoluzione (78) 44), ma nella concezione delle misure tendenti a reprimere i flussi di migrazione clandestina;

8. appoggiando le proposte di cooperazione europea con l'obiettivo di reprimere le migrazioni clandestine, proposte che sono state formulate dalla Conferenza dei Ministri europei responsabili dei problemi migratori (Roma, 25-27 ottobre 1983);

9. richiamando (vedi paragrafo 2) il rapporto esistente tra sottosviluppo del paese di origine, l'espansione del mercato del lavoro clandestino e i bisogni economici specialmente industriali dei paesi sviluppati;

10. Nella convinzione, perciò, che i risultati di una cooperazione tra gli Stati membri non sarebbero determinanti se, parallelamente, i governi membri non intraprendessero con i paesi di origine, su una base bilaterale e soprattutto multilaterale, un'adeguata politica di aiuto allo sviluppo che crei impieghi nei paesi di origine;

11. raccomanda al Comitato dei Ministri:

a. di invitare i governi degli Stati membri che non l'hanno ancora fatto a firmare e ratificare la Convenzione n. 143 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro;

b. di invitare inoltre i governi degli Stati membri a prendere in considerazione, in una prima fase, la regolarizzazione della situazione dei lavoratori migranti già installati: questa regolarizzazione non potrà avere che un carattere eccezionale e non ripetitivo;

c. di promuovere l'elaborazione di norme comuni riguardanti i lavoratori clandestini, le quali si ispirino ai seguenti principi:

I. garantire il rispetto dei diritti dell'uomo a tutti i migranti, compresi quelli che sono in si-

tuazione irregolare o quelli che sono immigrati "de facto";

II. prevedere sanzioni amministrative e penali severe per i datori di lavoro di lavoratori clandestini, per gli intermediari e i trafficanti in modo da imporre alle imprese gli stessi obblighi e impedire, mediante l'uguaglianza di trattamento e di condizione di lavoro, le migrazioni irregolari;

III. stabilire delle definizioni internazionali dei principali delitti, quali il delitto di traffico di manodopera;

d. di invitare i governi degli Stati membri a stabilire una cooperazione attiva con i paesi di origine al fine di:

I. prevenire l'immigrazione clandestina, ispirandosi al paragrafo 16 (XIII) della Raccomandazione 981 (1984) dell'Assemblea relativa all'impiego in Europa (vedi Allegato);

II. promuovere nei paesi di origine una campagna sui rischi e le conseguenze dell'immigrazione clandestina.

VIII. STRUMENTI LEGISLATIVI CONTRO LE MIGRAZIONI CLANDESTINE

1. Situazione attuale

45. E' significativo che il capo della delegazione svizzera alla Conferenza dei Ministri dell'immigrazione (Roma, 1983) abbia rilevato che l'impiego illegale dei lavoratori migranti rimane un problema preoccupante, anche in un paese che ha una antica tradizione legislativa in materia. La sola risposta è stata una repressione più severa verso i datori di lavoro, i mediatori e gli stessi lavoratori che non sono espulsi (perché, in quanto clandestini, non esistono), ma sono accompagnati alla frontiera con divieto di entrata.

46. Il rappresentante belga, la cui analisi non è differente, ritiene che, malgrado la ripetizione del fenomeno dopo il decreto sulla migrazione del 1974, solamente una rigida applicazione delle leggi può impedire l'entra-

ta dei clandestini, evitando anche la regolarizzazione delle situazioni preesistenti.

47. Non si può ignorare il fatto che questi orientamenti restrittivi sono suggeriti in parte dalle preoccupazioni legate alla disoccupazione in Europa e in parte dai movimenti di opinione di natura xenofoba e razzista, che sono stati recentemente dibattuti dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (Vedi Racc. 968 (1983)).

48. La situazione è arrivata al punto che degli stranieri, entrati legalmente in un paese o nel suo mercato di lavoro, sono stati posti in situazione irregolare senza aver commesso atti illegali o clandestini.

49. E' opportuno sottolineare la marcata chiarezza dell'analisi fatta dalla delegazione della Repubblica federale di Germania alla Conferenza di Roma soprattutto per quanto concerne il legame tra il traffico della manodopera indirizzata verso una pretesa "terra promessa" e le distorsioni che ne risultano sull'economia, sulla disoccupazione indotta che infierisce sui lavoratori nazionali (= del luogo) e sui rischi ai quali sono esposti i lavoratori clandestini.

50. Il Regno Unito ha una tradizione tutta originale. La forte crescita dell'immigrazione dal Commonwealth ha condotto alla promulgazione del "Commowalth immigration act" del 1962 con sistemi di controllo (work vouchers, ecc.). Nel 1965 fu approvata la prima legge contro le pratiche discriminatorie (race relations act) limitate ai luoghi pubblici. Nel 1968 il "Commowalth act" ridusse ancora di più le possibilità di immigrazione e, durante lo stesso anno, il "race relation act" fu allargato alla discriminazione negli alloggi, negli impieghi, nell'educazione, nei servizi pubblici, ai prestiti bancari e alle assicurazioni. Il "immigration act" del 1971 ed il "British nationality act" del 1981 limitavano ancora di più l'acquisizione dei diritti di cittadinanza e di immigrazione, mentre il "race relations act" del 1976 estendeva il principio della non discriminazione a tutte le relazioni sociali.

- 10 51. Riassumendo, ci si trova davanti a due linee direttrici:
- la restrizione crescente delle entrate;
 - le leggi contro la discriminazione razziale per coloro che sono già residenti.

52. L'esperienza più interessante e più difficile è quella francese: la regolarizzazione ha una lunga tradizione, ma è stata modificata nel 1981-1982. Concepita con un'ottica restrittiva, la regolarizzazione ha dovuto essere estesa molto più ampiamente. Inoltre, essa non è che un aspetto di un progetto che tende a modificare lo statuto degli stranieri, in termini di riconoscimento dei loro diritti. Ma la condizione preliminare imposta al lavoratore, e cioè di avere un lavoro, ha condotto al licenziamento di molti clandestini, quando hanno richiesto la regolarizzazione. Inoltre, vi è il rischio della ricostituzione di un nuovo stock di "clandestini", a causa del persistere di una corrente migratoria e del mantenimento del permesso di lavoro differenziato: ciò che alimenta un meccanismo endogeno di riproduzione di situazioni irregolari.

53. Infine, nelle analisi più fini si ritorna a mettere in evidenza il legame con i meccanismi dell'economia sommersa. Si ritrova oggi il consenso più ampio sulle misure contro i trafficanti, le espulsioni e l'inopportunità delle regolarizzazioni.

54. Unica eccezione: l'Italia, che ha manifestato, attraverso le proposte di legge presentate al Parlamento da una grande parte delle forze politiche della maggioranza e dell'opposizione, la volontà di regolarizzare le situazioni preesistenti e di programmare i flussi futuri; ma non vi è ancora una legge; e questo perpetua le condizioni di irregolarità e consente l'utilizzazione più ampia delle norme di polizia.

2. Debolezze delle politiche condotte al solo livello nazionale

55. Bisognerebbe anzitutto intendersi su due punti:

1. I rifugiati de facto sono degli immi-

grati de facto e comprendono tutti coloro che, sulla base delle regole internazionali esistenti, non sono riconosciuti come rifugiati, ma che tuttavia non possono ritornare nel loro paese di origine, sia per ragioni di ordine politico, razziale, religioso, economico, sia per ogni altra valida ragione (Consiglio di Europa, 1975);

2. i lavoratori stranieri non sono solo coloro che emigrano legalmente — e che incontrano ancora difficoltà enormi e complesse per la loro residenza a causa della mancanza di una coerente cooperazione tra paesi europei — ma anche coloro che emigrano in condizioni abusive, clandestine o illegali (Conv. 143 del BIT).

56. Devo sottolineare subito che le due categorie interessano tutti i paesi dell'Europa occidentale, sia i paesi tradizionali di immigrazione e sia quelli che erano e restano paesi di emigrazione.

57. E' chiaro che i paesi con una tradizione legislativa in materia di immigrazione sono in qualche modo più preparati ad affrontare le nuove situazioni. Per contro, i paesi (come l'Italia), con una tradizione di emigrazione, non dispongono di precedenti legislativi e hanno addirittura difficoltà a comprendere la dimensione del fenomeno. Più che dati statistici, abbiamo una percezione visiva dell'ampiezza acquisita dalla nuova mobilità delle popolazioni, soprattutto nelle città (ma anche nei villaggi più piccoli), dovuta alla varietà delle razze, delle lingue, dei costumi che, non molto tempo fa, avrebbero ancora risvegliato una viva curiosità.

58. Naturalmente, non mi riferisco ai veri turisti e agli studenti, ma ai re-

sidenti, anche se essi sono arrivati nel paese come turisti o studenti (ciò che è stato e resta il mezzo più frequentemente utilizzato per entrare in certi paesi d'Europa).

59. Per questa ragione molti paesi, se non tutti, hanno ritenuto fino ad ora che il problema dovesse essere affrontato non sul piano internazionale ma sul piano interno con la conseguenza di ricondurlo ad una questione da affrontare in termini di pubblica sicurezza.

60. Nel 1980, quando ho avuto l'onore di presiedere il Consiglio dei Ministri del lavoro e degli Affari sociali della Comunità europea, avevo messo con insistenza all'ordine del giorno la proposta di direttiva sul lavoro clandestino, senza trovare, sfortunatamente, alleati. Il Ministro del lavoro del Regno Unito mi rispose, con cortese fermezza, che il problema in se stesso non esisteva perché il suo paese non aveva stranieri; in ogni caso, anche se un tale problema fosse esistito, sarebbe stato di competenza del Ministro del Lavoro.

61. Si potrebbero trovare numerosi esempi. Vi sono paesi europei che sono più preparati a questi problemi e altri che sono investiti solamente da qualche anno dal problema dell'arrivo di lavoratori extra-comunitari e dal ritorno dei propri immigrati, ciò che costituisce una inversione della storia. Si tratta dei paesi dell'Europa meridionale, assolutamente sprovvisti di ogni preparazione di fronte a questo fenomeno. I paesi di lunga esperienza hanno pensato invece di seguire fino alla fine la via inglese. La conseguenza è che molti si stabiliranno in paesi come l'Italia per la difficoltà di superare le altre frontiere; tuttavia numero-



si sono anche coloro che riescono a passare al di là delle barriere, d'altronde fragili, dell'Europa comunitaria e dei paesi democratici dell'occidente.

62. I paesi con grande esperienza in materia di immigrazione credono di poter controllare facilmente il fenomeno sul piano nazionale e di poter regolare il flusso secondo le regole dell'offerta e della domanda del mercato del lavoro. E questo spiega perché la Comunità europea continua a non pronunciarsi, nemmeno sulla proposta di direttiva del 23 aprile 1978, la quale sarebbe in ogni caso insufficiente perché ispirata da preoccupazioni di ordine pubblico.

63. Inoltre l'aggravarsi della disoccupazione che colpisce 12 milioni di persone in Europa, il rientro forzato di molti emigrati nei loro paesi di origine, la domanda di lavoro in settori rifiutati dai lavoratori locali, e l'afflusso sempre crescente di clandestini, rifugiati o no, che lavorano in condizioni assolutamente contrarie ai diritti e alle convenzioni internazionali, danno luogo a contraddizioni che colpiscono sempre più e sono gravi.

3. Ruolo indispensabile della cooperazione internazionale

a. Principi direttivi fondamentali

64. Tenuto conto che la diversità delle legislazioni nazionali ha introdotto fattori perturbatori nei flussi migratori, ribadisco che gli atti sottoscritti a livello internazionale comportano obblighi precisi che non possono essere ignorati. La cooperazione internazionale dovrebbe tendere anzitutto ad aumentare la capacità degli organismi internazionali, a imporre il rispetto delle decisioni sottoscritte nell'ambito dell'ONU, del BIT, dell'OCDE, del Consiglio dell'Europa e, anche in assenza di una direttiva specifica, della Comunità Europea.

65. Una serie di orientamenti era stata definita in modo ragionevole negli ultimi cinque anni, ma non sono stati ap-

plicati. E' il caso della direttiva proposta dalla Commissione della CEE, che era stata sollecitata dal Parlamento Europeo (1977-1978). Essa non è mai stata adottata dal Consiglio dei Ministri, forse a causa della sicurezza eccessiva di alcuni paesi di risolvere la questione degli immigrati soggettivamente o anche perché si riteneva che la direttiva stessa fosse troppo aperta ai problemi dei clandestini.

66. La Commissione della CEE, in occasione della Conferenza ministeriale di Roma (ottobre 1983) ha confermato gli orientamenti essenziali di questa Direttiva:

— l'azione preventiva che passa nello stesso tempo attraverso l'informazione (se possibile, con la collaborazione anche degli Stati di provenienza dei movimenti non regolari di manodopera) e attraverso il controllo adeguato dei datori di lavoro sui luoghi del lavoro;

— l'azione repressiva con sanzioni severe che comportano un carattere dissuasivo, soprattutto nei confronti di coloro che organizzano o incoraggiano la migrazione illegale, ma anche di coloro che offrono un impiego illegale;

— l'azione di protezione dei lavoratori migranti illegali in collegamento con i diritti inerenti al lavoro compiuto e la garanzia di servirsene del diritto di ricorso nel caso di misure di espulsione.

67. In conclusione, la Commissione, da parte sua, si augurava che tutti gli Stati interessati fossero aperti ad una stretta collaborazione in questo campo, nell'interesse stesso dei lavoratori migranti.

68. Lo strumento più costruttivo in materia rimane la Convenzione 143 del BIT, la cui ratifica darebbe alle legislazioni nazionali una serie rilevante di contenuti e di garanzie.

69. Emerge anche dalle conclusioni del colloquio di Funchal che vi è una grande differenza tra la protezione teorica dei diritti degli stranieri e la realtà quotidiana di milioni di lavoratori migranti e di rifugiati de facto che subiscono sempre più le restrizioni nel loro paese di residenza (M. Ruiz Gimenez). E questo non si riferisce solamente agli extra-comunitari, ma anche ai cittadini dei paesi della CEE, malgrado il mantenimento delle norme sulla "li-

bera circolazione".

70. Mi sembra che risaltino alcune osservazioni:

1. i diritti dell'uomo devono essere garantiti a tutti i migranti, compresi coloro che sono in situazione illegale o coloro che sono immigrati de facto;
2. bisogna mettere sullo stesso piano di uguaglianza coloro che emigrano alla ricerca di lavoro e coloro che sono spinti da altre cause e che oggi sono definiti come dei rifugiati de facto;
3. al fine di impedire le migrazioni clandestine, è necessario che ogni paese:
 - a. assicuri l'uguaglianza di trattamento e delle condizioni di lavoro e imponga ai datori di lavoro gli stessi obblighi;
 - b. preveda sanzioni amministrative e penali severe per i datori di lavoro, gli intermediari e i trafficanti;
 - c. stabilisca una cooperazione e una concertazione tra gli Stati interessati, a cominciare dalla definizione internazionale del delitto di traffico di manodopera;
 - d. realizzi, in cooperazione con i paesi di origine, progetti comuni e una campagna di informazione sui rischi e le conseguenze della immigrazione clandestina.
4. Per eliminare le situazioni esistenti, non vi è che la via verso la regolarizzazione, la quale tuttavia non può avere che un carattere eccezionale e non ripetitivo. Alla regolarizzazione amministrativa deve seguire la possibilità di una integrazione completa nel paese di lavoro e il diritto al ricongiungimento familiare. Nei casi di ritorno forzato nei paesi di origine bisogna garantire il pieno rispetto di tutti i diritti dell'uomo e dei diritti acquisiti. A coloro che scelgono di ritornare nel paese di origine bisogna garantire l'aiuto al reinserimento.
5. Per il raggiungimento di questi risultati è necessaria la collaborazione di tutte le forze sociali e la partecipazione diretta degli interessati e delle loro associazioni.
71. Se questi principi direttivi fondamentali fossero condivisi, non sarebbe

difficile arrivare a norme comuni, le quali dovrebbero articolarsi su due fasi: la fase transitoria destinata a normalizzare la situazione esistente e una fase successiva tendente a programmare i nuovi movimenti, la quale, senza dar luogo ad una speciale legislazione, avrà lo scopo di garantire i mezzi per affermare una parità — anche progressiva — di diritti nei confronti dei cittadini residenti, dei cittadini della comunità come pure nei riguardi di ciò che ognuno dei nostri paesi domanda agli altri paesi con riferimento ai propri emigranti.

72. La mia insistenza può sembrare utopica e può indurre a pensare che non sono coscienti dei problemi e dei rischi. Al contrario, so che si tratta di una questione che comporta numerose difficoltà oggettive, e nei cui riguardi le opinioni e le convinzioni sono condivise. Bisogna tuttavia riflettere sui punti seguenti:

- a. l'utilizzo a basso prezzo e/o senza spese e costi sociali della manodopera, perché straniera o clandestina, non è solamente una ingiustizia (ciò che sarebbe già sufficiente per respingerlo), ma introduce, inoltre, nell'economia un ulteriore incoraggiamento all'entrata di nuova manodopera;
- b. solo l'uguaglianza di trattamento offre una garanzia ai lavoratori locali e, in sostanza, protegge i datori di lavoro dalla concorrenza illecita.

b. Cooperazione con i paesi in via di sviluppo

73. Vi sono poi degli aspetti della politica estera comune e della politica per lo sviluppo in particolare, che richiedono una nuova attenzione.

74. Tenendo conto che un buon numero di coloro che immigrano nei paesi europei talvolta alimentano il lavoro clandestino o illegale e che i rifugiati de facto sono spinti a partire a causa delle condizioni di vita del paese di origine, bisogna far ricorso alla prevenzione e all'aiuto, e cioè: indirizzare mezzi e progetti di sviluppo cooperativo per la creazione sul posto di nuove condizioni sociali ed economiche e di lavoro, alla cui realizzazione possono

PURTROPPO NON BASTA
NEANCHE PER ME!...



contribuire anche una parte di coloro che oggi sono fuggiti verso i paesi d'Europa, compresi gli studenti, la cui formazione deve essere una nuova sorgente di energia per i paesi di origine.

75. Le agenzie internazionali dell'ONU per lo sviluppo, il Fondo Europeo di reinserimento del Consiglio d'Europa, il trattato di Lomè e la politica di cooperazione internazionale, in generale, sono le vie multilaterali che permettono di fissare alcune condizioni e garanzie per i cittadini dei paesi beneficiari oggi emigrati.

76. Quando non sia possibile fissare degli accordi multilaterali, si dovrebbero ricercare almeno degli accordi bilaterali, che si ispirino non soltanto agli accordi tradizionali, fondati sulla reciprocità delle garanzie per coloro che vogliono emigrare verso un altro paese oppure che intendono ritornare al paese di origine, ma che colpiscano simultaneamente tutte le forme di traffico illegale della manodopera.

77. Certo, vi sono paesi nei quali regnano governi oppressivi, con i quali non è possibile stabilire né accordi né garanzie, specialmente per quanto riguarda le libertà fondamentali delle persone; in questi casi non si può adottare che una politica comune da parte dei paesi europei, non di tipo pietista ma attenta a rispettare la coerenza con i principi e gli obblighi assunti dai paesi dotati di una democrazia pluralistica.

IX. CONCLUSIONI

78. L'Europa non può chiudere le sue frontiere. Tuttavia non può ignorare che proprio in questa epoca ci troviamo di fronte ai più gravi problemi di disoccupazione della storia dei paesi industrializzati e di fronte alla più radi-

cale trasformazione della tecnologia che il mondo abbia mai conosciuto.

79. Sappiamo bene di essere già eccessivamente in ritardo nel campo delle risposte che dobbiamo dare ai giovani alla ricerca di un'occupazione, ai lavoratori che perdono il loro posto senza potervi rimediare, alle persone anziane ma valide, che domandano di non essere inutili. Sappiamo anche che si impone a tutti un modo differente, nuovo e radicale di concepire e organizzare il lavoro, i suoi ritmi, le qualifiche, le funzioni. In questa rivoluzione necessaria deve essere introdotto anche il problema degli stranieri.

80. La vera complicazione sta nel fatto che il problema rischia di diventare cronico se non si affronta. E' completamente illogico pensare che, in una Europa integrata e dove fondamentalmente vige la libera circolazione, ogni paese possa regolare da solo i flussi migratori, con la conseguenza che le carenze di ciascuno finiranno per rendere vani i disegni degli altri.

81. In conclusione, sebbene stiamo vivendo le difficoltà proprie della fine di un'epoca, è arrivato veramente il momento di respingere le visioni egoistiche e protezionistiche di tutti coloro che immaginano di difendere meglio i diritti dei cittadini del luogo mediante false distinzioni tra lavoratori locali, comunitari e stranieri. La verità è più complessa e cruda: o troviamo risposte per l'avvenire di tutti o non ne troviamo per nessuno. Le risposte possibili vanno nel senso della parità dei diritti; esse sono nella comunicabilità delle esperienze e nella mobilità delle persone; esse sono nella solidarietà senza riserve: sono pure nell'integrazione delle conoscenze e delle risorse.

Tutto questo è valido sul piano mondiale, ma ancora di più forse è valido per la vecchia Europa.

Italia: Istituzioni e immigrati clandestini

L'emigrazione come gesto volontario rappresenta sul piano teorico il superamento delle barriere nazionali e l'abbandono degli spazi affettivi che assicurano il quotidiano. Una scelta che amplia gli orizzonti, aprendo l'immigrato a nuove dimensioni culturali nei contatti con diverse realtà. L'emigrazione tuttavia non è sempre una scelta libera, ma piuttosto il risultato di una spinta alla fuga da condizioni difficilmente tollerabili per la disoccupazione, la sottoccupazione e non di rado per la dittatura politica o la carestia.

La Conferenza mondiale sulla popolazione e le risorse, tenutasi a Città del Messico in agosto, ha dedicato una serie di raccomandazioni al fenomeno migratorio interregionale e internazionale, insistendo sulle cause riconducibili alla coesistenza di settori economici con livelli di sviluppo fortemente differenziati. Lo scarto fra settori con modelli di vita e lavoro simili ai paesi progrediti ed aree agricole improntate a sistemi di economia di sussistenza modula l'emigrazione interna. Sono la disoccupazione e la sottoccupazione rurale che innestano le prime direttrici emigratorie verso la città, il cui tasso di crescita mette a dura prova le risorse. L'espatrio risulta allora l'unica via percorribile. Attualmente l'immigrazione in Europa trova giustificazione nella saldatura fra bisogno occupazionale dei paesi terzi e le esigenze di un mercato di lavoro che offre spazi disertati dai lavoratori autoctoni.

Sebbene il liberismo di un tempo non esista più e i paesi importatori orientino le loro politiche ad una regolamentazione rigidamente controllata, informata a disposizioni che prevedono per il candidato all'immigrazione di essere titolare di un contratto di lavoro, l'immigrazione trova ancora possibilità di accesso nella clandestinità. I canali ufficiali offrono i vantaggi di un più agevole inserimento socio-economico garantito dai contratti di lavoro nazionali; ma gli immigrati di colore non possono più ricorrervi affidandosi così alla catena informale del sistema parentale. E' il parente e l'amico ad indicare le disponibilità di po-



sti di lavoro, oppure qualche connessione legato a racket di manodopera. Un comportamento simile non è estraneo alla nostra cultura, in cui il sistema informale è spesso preferito a quello ufficiale perché offre maggiori garanzie di successo sul piano individuale.

All'interno del quadro europeo, l'Italia, impreparata e priva di una legislazione che regolamenti l'ingresso e il soggiorno degli stranieri, ha visto affluire col semplice visto turistico, in situazione di clandestinità, circa 800 mila persone. Il fenomeno è cresciuto in proporzione alle esigenze di una manodopera compensativa a buon mercato e adattabile ai lavori più umili. Al di là di particolari concentrazioni professionali (Mazara del Vallo, con oltre 5.000 tunisini impiegati nella pesca, Genova con il 40 per cento di personale di colore nella marina mercantile), il lavoratore del terzo mondo è presente nelle imprese di pulizia, nel facchinaggio, nella ristorazione, nei cantieri edili e nelle fonderie.

Sono i "rifugiati di fatto", come si suole definirli attualmente, sostituendo questa formula all'altra meglio nota di "immigrati clandestini". Il termine di clandestino o illegale richiama per associazione la trasgressione del diritto nazionale, insinuando il sospetto di implicazioni delinquenziali. La formula "profughi di fatto" restituisce invece

al migrante la sua dignità di persona presente in un paese diverso dal proprio. La ricerca della giusta definizione non è quindi vuota retorica; dar rilievo alla persona nella sua complessità, più che all'aspetto giuridico o politico del fenomeno, vuol dire allargare l'analisi su tutta la problematica che investe il mondo del migrante. Restringere il fenomeno ad aspetti specifici vuol dire affrontarlo con l'atteggiamento di paese importatore, interessato esclusivamente a questioni di ordine pubblico.

E' evidente tuttavia che l'aspetto giuridico rientra nella più ampia questione dell'immigrazione se si tiene conto che delle 800 mila persone presenti nel nostro paese la quasi totalità manca di un regolare permesso di lavoro. Se il dettato relativo ai diritti dell'uomo ha un senso per le società internazionali, è doveroso superare la concezione di comodo che riduce l'uomo a braccia da lavoro per recuperare il significato culturale del gesto lavoro quale momento fondamentale dell'esistenza individuale. La condizione di irregolarità cui è oggetto il lavoratore di colore sottopone il suo "momento lavoro" all'arbitrio del ricatto padronale, sotto forma di orari pesanti, compensi irrisori e mancate prestazioni previdenziali. La ratifica dello sfruttamento dell'uomo sull'uomo è il risultato di una legislazione inesistente e di una logica economica che fonda parte del suo sistema produttivo sul lavoro nero e l'economia sommersa.

Dal 1980 sono passate da una Camera all'altra non pochi disegni o proposte di leggi che perseguivano globalmente l'obiettivo della sanatoria per i lavoratori clandestini già insediati nel nostro paese, la regolarizzazione del flusso emigratorio e la penalizzazione di agenzie o privati che favoriscono l'immigrazione illegale, ma a tutt'oggi manca un dettato legislativo.

Spagna: I Cattolici prendono posizione

14

Pubblichiamo la bozza di alcune conclusioni della Settimana di Studio organizzata a Madrid i giorni 7-11 gennaio 1985 dalla Commissione episcopale spagnola per l'emigrazione sul tema: "Migrazioni, disoccupazione e società tecnologica".

Risiedono attualmente in Spagna più di 700.000 stranieri ed il Parlamento sta discutendo una nuova legge sulla emigrazione.

Le prese di posizione della Chiesa sono di ampio respiro e di grande impegno umano e cristiano. Importante la distinzione tra permesso di soggiorno e permesso di lavoro, proposta per evitare danni agli immigrati nella attuazione della sanatoria. Fondamentale pure il ricorso al tribunale da parte dell'immigrato in caso di contenzioso.

L'assenza di una legge giusta ed umana lascia alla discrezionalità delle forze preposte all'ordine pubblico decisioni e soluzioni che creano gravi problemi di coscienza agli agenti stessi, nelle frequenti "operazione città pulita", favorendo nel contempo il mercato di carne umana da parte dei negrieri moderni.

Riteniamo che l'esempio della Spagna serva da incitamento ai parlamentari italiani.

La presenza sempre più numerosa di stranieri in Spagna offre un quadro di marginalità sociale e culturale che è contrario alla tradizionale ospitalità del nostro popolo. In questa Settimana di Studio abbiamo concentrato la nostra attenzione su un fatto che ci sembra grave: "La condizione degli immigrati in Spagna".

Riteniamo urgente e necessaria una legislazione giusta per gli stranieri in Spagna, frutto di un ordinamento democratico, che ponga fine all'emarginazione dell'immigrato e che garantisca allo straniero i diritti umani enunciati nella Dichiarazione universale dei



GLI EMIGRANTI NON SONO SOLO BRACCIA!
... SONO SOPRATTUTTO PIEDI BUONI!!!



Diritti Umani delle Nazioni Unite, nella carta di Helsinki e nella Costituzione.

L'approvazione di una legge sui diritti e le libertà degli stranieri da parte del Parlamento Spagnolo dovrebbe tener conto:

- dei principi sostenuti dalla Spagna circa un ordine economico internazionale più giusto ed il ruolo fondamentale che la Spagna porta avanti nel dialogo Nord-Sud in favore del Terzo Mondo e non negando agli stranieri nessuno dei diritti che la Spagna reclama per i propri emigrati all'estero;
- prevedere ampi modi di regolarizzazione con cui si concede il permesso di residenza a coloro che già si trovano sul territorio spagnolo senza dover dipendere dal possesso di un contratto di lavoro. Infatti sono molti i disoccupati tra gli stranieri, dopo aver lavorato tra di noi per parecchi anni. Altri lavorano invece nei settori della economia sommersa dove non esistono contratti regolari;
- dovrebbe riconoscere espressamente il diritto al sussidio di disoccupazione come titolo valido sostitutivo del contratto di lavoro per quanto concerne il rinnovo del permesso di residenza;
- garantire in tutti i casi di espulsione che la decisione spetti unicamente alle autorità giudiziarie.

Consideriamo importante una sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulla storia recente dei condizionamenti che hanno provocato l'attuale situazione degli immigrati stranieri in Spagna e la loro insostenibile marginalizzazione e contro l'impiego di stereotipi di cui la stampa fa uso per presentare gli stranieri.

Una legge giusta e democratica non deve relegare l'immigrato straniero al puro ruolo economico di fattore di produzione. Al contrario:

- deve riconoscerne pienamente i valori etnici, culturali e religiosi
- deve creare organismi e mezzi che siano garanti dei diritti degli stranieri ed interlocutori validi per un loro inserimento nella comunità nazionale.

E' necessaria la stretta collaborazione tra gli organismi del settore della previdenza sociale delle Comunità autonome e dei comuni con gli organismi di volontariato che si occupano degli immigrati stranieri per un inserimento valido nella comunità locale dello stesso immigrato.

La chiesa spagnola si sente particolarmente solidale con gli immigrati stranieri ed invita tutti gli uomini preoccupati della giustizia, soprattutto le congregazioni religiose, le parrocchie, le piccole comunità, i movimenti apostolici a informare l'opinione pubblica su questi gravi problemi e a offrire il proprio contributo con persone, mezzi, locali in un più vivo atteggiamento ecumenico.

Sebbene esista già una legge di asilo, non sfugge alla chiesa spagnola la preoccupazione per i rifugiati politici che vivono a lavorano tra di noi e coloro che si trovano in transito verso Paesi terzi, circa la situazione di provvisorietà che comporta gravi carenze di ogni tipo.

La chiesa invita di nuovo tutti gli uomini di buona volontà a collaborare nella creazione di un ordinamento legale internazionale più giusto, che rispetti i valori etnici, ideologici e religiosi di ogni uomo.

Argentina oggi

Ho portato alle autorità argentine il messaggio del Consiglio di Europa. I 21 paesi dell'Europa Occidentale vogliono riprendere un dialogo più intenso e costruttivo con l'America Latina e in particolare con la nuova democrazia argentina. Mentre continua l'azione in difesa dei diritti umani calpestatosi negli anni scorsi, vi sono problemi complessi di reinserimento degli esuli e nuovi bisogni e progetti di insediamento di gruppi di recente immigrati e di rifugiati, che cercano in Argentina riparo dalla miseria e dalle persecuzioni di regimi oppressivi. E' il caso oggi dei Cileni che sono andati a visitare, nell'area del Rio Negro sul confine andino tra Cile e Argentina.

Dovevo andare a Santiago, per incontrare i cattolici impegnati nella dura lotta contro il regime assurdo di Pinochet e il suo stato d'assedio. Malgrado le assicurazioni melliflue dei diplomatici cileni in Buenos Aires, la cancellazione dei voli per Santiago mi ha bloccato. Così ho visto comunque un'altra faccia dei tanti problemi che travagliano i popoli fratelli del Cono Sur. A Bariloche, centro famoso di un impensabile turismo invernale quando a Buenos Aires fa un caldo infernale, in mezzo alle Ande c'è un grande monumento a Don Bosco, patrono della Patagonia. E di lì passano il confine ogni giorno decine di cileni in cerca di un po' di pane.

Ai margini della città c'è un'altra città, di miseria e di dolore. Forse 30.000, forse più persone e famiglie, bimbi seminudi, in un clima freddo. L'Argentina impegnata ad uscire dalla sua gravissima crisi, deve affrontare anche questi problemi, in termini di solidarietà, di civiltà. E' un altro degli aspetti che richiedono un aiuto internazionale che non può più essere basato solo su dichiarazioni di intenzione. Un grande paese che riacquista la libertà, riacquista anche un ruolo enorme in tutta l'area circostante. Questo è l'Argentina, un pezzo d'Europa, di cultura, di civiltà europea, di storia e di famiglie che sono legate a noi in modo indissolubile. Un paese di potenzialità e risorse ancora da utilizzare, con un territorio fertile, in parte spopolato, con una metropoli carica di problemi e una crisi economica difficilmente controllabile senza un adeguato piano interna-

zionale. Si moltiplicano le visite, le missioni italiane, l'attivismo regionale, ma non si dice la verità ad un popolo che merita la verità. Anch'io sono andato con una delegazione dell'UNICOS (Unione Internazionale per la Cooperazione allo Sviluppo), organismo senza fine di lucro, che associa anche il CIPRES argentino e che almeno ha il merito di essere costituito in modo paritario da organismi di tutti i paesi interessati. Abbiamo esaminato con le autorità di governo e con le province e le federazioni cooperative, i settori prioritari di intervento e i progetti già pronti. Tra gli altri, l'ampliamento dell'ospedale Italiano di Buenos Aires (oggi grande istituzione di diritto argentino), e il suo ruolo nell'insegnamento e nella formazione di personale anche per altri paesi latino-americani. C'è bisogno di apporti finanziari adeguati.

La verità che non si dice è che allo stato della nostra legislazione la legge 38 del Ministero degli Affari Esteri non si applica per un paese come l'Argentina, perché non ricorrono le condizioni di un paese del sottosviluppo. E le regole ordinarie seguite dal sistema bancario e dagli imprenditori privati non portano ad investire in un paese rischioso economicamente oggi come l'Argentina. Molti continuano solo ad avere interesse ad essere accreditati come forza politica vicina al governo argentino. Così in un quadro politico complesso e molto diverso dal nostro, è stato variamente dipinto in Italia come socialista oppure ricco di fermenti populistici o conservatori, ignorando ad esempio che la ampia presenza di un movimento cattolico di antichissima storia non si esaurisce nella sola presenza di componenti democristiane (pur presenti nella coalizione

di governo).

Il dialogo comporta il rispetto della storia e della cultura di un popolo; tra forze politiche comporta l'esame sereno dei problemi e delle convergenze per risolverli; tra due stati come i nostri comporta l'adozione di strumenti di cooperazione concretamente funzionanti.

L'Italia è vincolata con molti paesi per storia e per emigrazione, ma nessuno può essere paragonato all'Argentina. Solo in Argentina si concentrano oggi 1.200.000 italiani di passaporto, di cui 600.000 nella sola Buenos Aires e almeno 5.000.000 di doppia cittadinanza. Metà della popolazione è italo-argentina e l'altra metà è imparentata con essa.

A rischio di scandalizzare dirò che mi chiedo a volte se non sia il caso di guardare intorno a noi. La Germania Federale ha i suoi buoni motivi per affermare la Ostpolitik verso la Germania Orientale e ottenere particolari condizioni dalla C.E.E. L'Inghilterra resta anche in sede C.E.E. vincolata al suo Commonwealth. La Francia ha i suoi cittadini e paesi d'oltremare.

Perché non realizzare almeno un progetto Italia-Argentina, che tolga il nostro paese dal limbo delle buone intenzioni?

Per questo presenterò in questi giorni anche un'apposita proposta di legge.

Sarà provocatoria e non basterà da sola, ma almeno ci si dirà che cosa si vuole veramente al di là delle buone parole.

Franco Foschi



Lessico migratorio a cura di R. Cavallaro

ASSOCIAZIONISMO



L' associazionismo si riferisce al problema della nascita di "ASSOCIAZIONI".

le quali sono sostanzialmente dei "gruppi sociali" da cui dipende la corretta impostazione del rapporto tra il cittadino e lo Stato.



Il problema dell'inserimento dell'individuo in un gruppo associativo è un aspetto caratteristico della società moderna che nasce dopo la "Rivoluzione Industriale" del 1700. Da questo periodo infatti la famiglia non è più concepita come l'unico gruppo capace di risolvere i problemi dell'individuo. Sarà al contrario il suo inserimento in una associazione che favorirà la conoscenza dei problemi complessi della società.

In altri termini, la formazione dell'individuo, che nasce e si completa nel gruppo familiare, si amplia e si potenzia attraverso la "partecipazione alle attività delle associazioni".

Nel processo migratorio e di particolare importanza la nascita di associazioni e l'inserimento dell'emigrato nelle loro strutture, siano esse associazioni culturali, religiose, ricreative e così via; poiché è all'interno delle strutture associative che si rinsaldano i valori e le norme culturali della società di partenza.



D'altra parte una corretta impostazione del rapporto associativo fa sì che all'interno di tali strutture prodotte dal processo migratorio stesso non si perdano di vista i valori e le norme della nuova società. È infatti necessario che le associazioni non svolgano attività limitate al rafforzamento dei legami con la comunità di origine, ma che si impegnino anche a favorire la conoscenza della società di emigrazione, le sue istituzioni e la sua cultura, affinché il processo di integrazione e di adattamento dell'emigrato non risulti traumatico.