N. 6-7 - GIUGNO-LUGLIO 1990

sped. abb. post. Gr. 3° 70%

dossier europa emigrazione

RIVISTA MENSILE DI INFORMAZIONE E DI DIBATTITO SUI PROBLEMI DELLE MIGRAZIONI

COSTRUIRE OGGI IL MONDO DI DOMANI

DEE
XV - 6-7 - GIUGNO-LUGLIO 1990

sommario

Che cosa significa l'immigrazione per l'Italia, *G. Tassello* 3

La risposta italiana all'immigrazione, *Relazione dell'on. C. Martelli, Presidente della Conferenza* 5

Il riconoscimento degli immigrati nella loro realtà quotidiana, *Relazione di F. Bentivogli, Vice Presidente del CNEL* 17

Immigrazione e lavoro, *Relazione dell'on. F. Foschi* 23

La casa comune di tutti, *Intervento dell'on. A. Occhetto* 25

"Le ragioni del nostro dissenso", *Intervento dell'on. G. La Malfa* 28

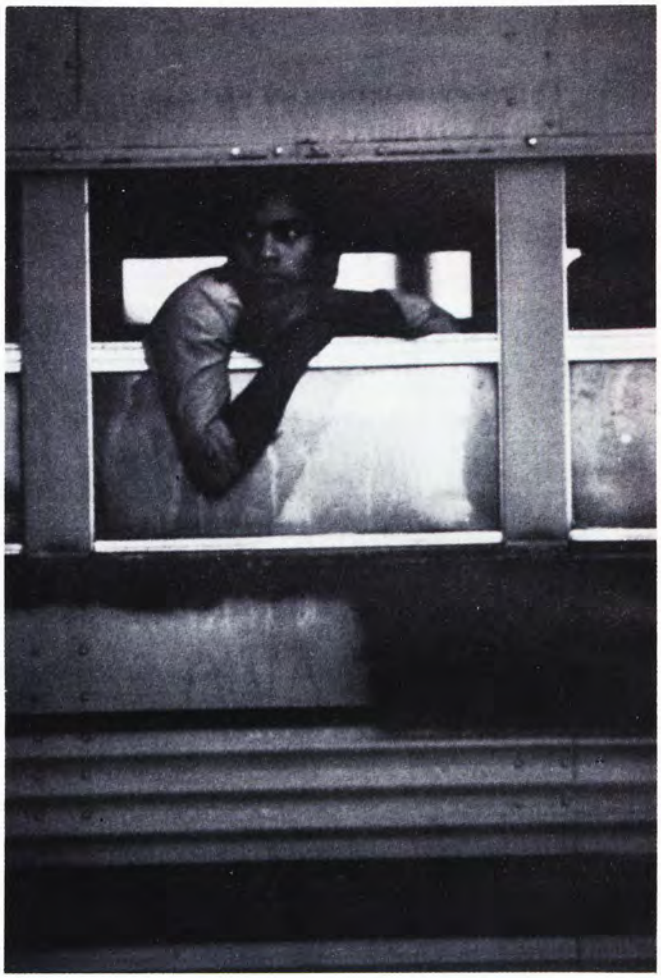
Documento Consulta Nazionale per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie 31

I documenti delle 6 Commissioni: 37

Lavoro
Rapporti fra società di accoglienza e di partenza
Le esigenze primarie
Ruolo delle Istituzioni
Asilo e problemi dei rifugiati
Il contesto internazionale

"Abbiamo fatto qualche cosa che durerà", *Dall'intervento conclusivo dell'on. C. Martelli* 47

Il coraggio della speranza, *Dall'intervento di Mons. A. Cantisani* 48



Chiuso in redazione il 13 luglio 1990

DOSSIER EUROPA EMIGRAZIONE

Rivista mensile di documentazione e dibattito sui problemi delle migrazioni,
a cura del CSER (Centro Studi Emigrazione - Roma).
Membro della FSS (Federazione Stampa Scalabriniana) e della FUSIE.
Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 16.733 del 18 marzo 1977.
Iscrizione al Registro Nazionale della Stampa 8.10.1982 n. 00389 vol. 4 foglio 705.

Direzione - Redazione - Amministrazione:
Via Dandolo 58, 00153 Roma - Tel. (06) 58.09.764 - Fax 58.90.651.
Direttore responsabile: G. Tassello.

La responsabilità degli articoli è tutta ed esclusiva dei rispettivi autori: la direzione si assume la responsabilità degli articoli «a cura della redazione» e di quelli non firmati. Tutti gli articoli, tranne quelli contrassegnati da © (copywright), possono essere riprodotti purché accompagnati dal nome dell'autore e dalla menzione «Dossier Europa Emigrazione». Un giustificativo deve essere inviato alla direzione.

Abbonamenti 1990: Italia L. 28.000, estero L. 33.000, sostenitore L. 50.000.
CCP 57 678 005, intestato a: Centro Studi Emigrazione.
Annate disponibili: dal 1977 -L. 20.000 (cad.).
Tip. Città Nuova della PAMOM - Roma - Finito di stampare nel mese di luglio 1990

DEE
6-7
GIUGNO-LUGLIO

Che cosa significa l'immigrazione per l'Italia?

Che cosa è l'immigrazione? Un continente alla deriva o il segnale di un mondo in transizione che richiede nuove norme, oppure l'occasione provvidenziale per rivisitare la società italiana nelle sue capacità di accoglienza e di apertura e di immissione dei diritti sociali, economici e culturali unici capaci di garantire un trattamento giusto alle quote più vulnerabili della popolazione, sia italiana che straniera? Oppure l'occasione per l'Italia di un cammino di esemplarità all'interno di un'Europa che, come ha detto Franco Bentivogli, deve essere aiutata a superare la tentazione di stanchezza e di chiusure nei confronti di chi bussa alle sue porte?

La Conferenza Nazionale dell'Immigrazione, tenutasi a Roma i giorni 4-6 giugno, anche se non ha dato risposte certe a tali quesiti, ha costituito comunque un atto di coraggio e lungimiranza di una nazione che fin dall'inizio di questo passaggio epocale non vuole più considerare l'immigrazione un corpo estraneo, ma dichiara con convinzione che essa è parte integrante del tessuto sociale nazionale. L'Italia si mette alla ricerca di sentieri percorribili per una convivenza sociale ed una integrazione attiva, senza dimenticare che – in un'ottica di lungo respiro – la soluzione vera dell'emigrazione forzata è l'introduzione di una rinnovata politica di cooperazione internazionale.

"Costruire oggi il mondo di domani", il motto della Conferenza, si è rivelato subito più arduo del previsto con spinte e controspinte all'interno delle stesse comunità etniche, con notevoli dissensi tra i membri del Governo e con gli immancabili gruppi di potere pronti a sfruttare l'immigrazione per fini non certo solidaristici. Ma, al di là delle diatribe, è stato riconosciuto il lavoro portato avanti dal volontariato e dai sindacati e si intende dare risposte innovative ed esaurienti, anche se ciò comporta drastici cambiamenti istituzionali e la preparazione del personale, il dialogo serrato tra cittadini italiani e stranieri e l'utilizzo della memoria storica di paese di emigrazione. L'Italia non deve lasciarsi dominare dal complesso di saturazione e paura che serpeggia in Europa. Infatti "alla deriva del sesto continente – l'immigrazione appunto, come ha ricordato l'on. Claudio Martelli, in chiusura della sua relazione – che dal sud e dall'est si muove lungo le rotte dell'esilio e della speranza corrisponde non di rado una deriva della coscienza europea e della coscienza occidentale preda di un misto di saturazione e di paura".

Riportiamo di seguito, dopo aver apportato soltanto piccole modifiche redazionali alle bozze non corrette dei documenti distribuiti durante la Conferenza, alcuni testi che aiutano a comprendere le scelte politiche nonché le aspirazioni e le esigenze degli immigrati contenute nei rapporti delle commissioni di lavoro. Demandiamo invece il lettore alle pubblicazioni distribuite durante la Conferenza per le analisi dei risultati delle ricerche scientifiche e della audizioni preparatorie.

Come sempre, il dopo Conferenza risulta il momento più delicato. La Conferenza ha fatto emergere la necessità di ulteriori incontri e riflessioni, di messa in comune di interessi, di collegamenti più sistematici per rompere il pericolo reale della gestione univoca e della imposizione dall'alto di norme e scelte programmatiche. Sarebbe tragico che venisse a mancare proprio ora l'impegno a tener vivo il dibattito ed accelerare i temi della gestione dell'ordinario. Occorre infatti evitare che la politica immigratoria si riduca agli interventi delle forze dell'ordine per espulsioni e respingimento alle frontiere o alle conversazioni dei politici troppo pronti ad ascoltare le lamentele di chi vuole "vivere in uno splendido isolamento il benessere raggiunto" (Mons. A. Cantisani), impedendo di fatto nuovi accessi soprattutto ai familiari degli immigrati.

Graziano Tassello

LA RISPOSTA ITALIANA ALL'IMMIGRAZIONE

Relazione dell'on. Claudio Martelli Vice-Presidente del Consiglio dei Ministri, Presidente della Conferenza Nazionale dell'Immigrazione

[...]

Le migrazioni nell'era della globalizzazione

Lo scorcio finale di questo secolo sta registrando una impressionante crescita nell'integrazione internazionale della economie più industrializzate.

Ciò che è ancora più impressionante è la qualità di questa integrazione. La globalizzazione non si limita più al solo commercio dei beni, materie prime e prodotti finiti. Investe sempre più i servizi, i movimenti di capitali, le tecnologie, le conoscenze e lo stesso mondo del lavoro. L'attenuarsi della tensione tra est e ovest e l'intensità del processo di crescita dell'ultima fase ciclica di sviluppo, che dura ormai da sette anni, hanno drammaticamente evidenziato gli squilibri che separano il Nord dal Sud del mondo. La forte crescita dell'economia mondiale non ha influenzato positivamente le condizioni dei paesi in via di sviluppo, in molti casi anzi ha fatto registrare un aggravamento dei dislivelli di reddito e di benessere tra paesi ricchi e paesi poveri.

È in questo contesto internazionale che si pone oggi la questione delle migrazioni internazionali, un contesto in cui si sovrappongono nuovi ed antichi squilibri, ed in cui la globalizzazione dei sistemi economici apre straordinarie prospettive, ma sfida i sistemi produttivi e i sistemi sociali a costante competitiva innovazione. Il cammino coraggiosamente intrapreso dai paesi dell'Europa Centrale ed Orientale verso l'economia di mercato e la democrazia pluralista aggiunge alla globalizzazione una nuova dimensione e nuove coordinate di opportunità e di rischi.

Democrazia, economia, lavoro e immigrazione

Le condizioni del mercato di lavoro nei paesi industrializzati segnalano per il prossimo decennio una crescita tendenziale della domanda di lavoro immigrato. Anche laddove permangono sacche di disoccupazione, prevalentemente di lunga durata e di natura strutturale, si registrano carenze di manodopera per particolari qualifiche, settori e caratteristiche dell'offerta di lavoro.

Negli ultimi anni, inoltre, ha perso importanza la componente demografica della crescita delle forze di lavoro nei paesi industrializzati; di fronte al contrarsi delle leve giovanili che accedono al mercato di lavoro e all'invecchiamento crescente della popolazione attiva, la componente demografica dovrebbe ancor più ridursi di peso nel futuro. Per queste ragioni, l'accesso alla manodopera straniera può talora apparire una alternativa conveniente, specialmente se le imprese sono lasciate sole a far fronte alle creacenti tensioni della domanda di lavoro.

Viceversa nei paesi di emigrazione l'insufficiente livello di sviluppo crea un eccesso di forza lavoro, che si manifesta in elevati tassi di disoccupazione e di sottoccupazione e in bassi tassi di attività, e in una forte pressione demografica.

Anche se queste relazioni di fondo sono chiare e note, siamo ancora ben lontani dall'avere un quadro di riferimento preciso quantitativo e qualitativo delle tendenze in atto a livello internazionale, che possa fornire un punto di partenza solido per impostare politiche adeguate.

Ma il dato importante è che queste condizioni economiche fondamentali generano nei paesi di immigrazione e di emigrazione fattori di attrazione e di repulsione, che se non correttamente previsti e affrontati, possono mettere in moto flussi internazionali di manodopera di forza e portata tali da vanificare qualsiasi tentativo di gestione e di governo.

I problemi dell'immigrazione tendono a presentarsi e ad esplodere in forme localizzate e specifiche, legate a particolari episodi di intolleranza o di criminalità, a specifiche esigenze di integrazione e di regolarizzazione, a casi e conflitti locali. E così per lo più li vive la gente complici spesso i media che dilatano il particolare e trascurano il generale. Ma la natura delle questioni in gioco è di ben altra portata. Le migrazioni investono ampie e complesse questioni di aggiustamento strutturale in una economia mondiale che va sempre più globalizzandosi e in cui aumentano perciò le interdipendenze tra mercati del lavoro nazionali e locali.

Rifugiati politici ed economici, turisti veri e falsi, clandestini

È in questo quadro che si è determinata verso tutti i paesi industrializzati una accelerazione dei movimenti migratori. E se permarranno gli attuali squilibri e le attuali tensioni nella domanda e nell'offerta di lavoro tra bacini di forza lavoro contigui e sempre più interdipendenti, questi flussi tenderanno ad accentuarsi. Questa accelerazione riguarda paesi di tradizionale immigrazione come il Nord Europa, gli Stati Uniti e il Canada, l'Australia. Ma investe anche paesi di nuova immigrazione come la Spagna, la Grecia e l'Italia. Il Giappone si trova esposto ad una pressione crescente di immigrazione dal Sud-Est asiatico e dalla Cina, pressione che si traduce in una crescente presenza di immigrazione clandestina e di rifugiati. A queste correnti si aggiungono quelle in atto e quelle potenziali dall'Europa Centrale ed Orientale. E di fronte ai tentativi dei governi dei paesi industrializzati di ridurre gli ingressi regolari sorgono i tentativi degli immigrati di utilizzare ingressi impropri o distorti, come la domanda di asilo politico "simulato" o il "falso" turismo o l'immigrazione clandestina.

L'aumento dei flussi di ingresso in molti paesi industrializzati è dovuto all'enorme afflusso dei rifugiati: la complessità e l'importanza crescente di questi flussi rende sempre più difficile la distinzione tra "immigrati economici" e rifugiati politici. [...]

In fondo, le difficoltà che tutti i paesi industrializzati oggi incontrano a far fronte alla crescita eccezionale del numero dei rifugiati, al diluirsi del concetto di "rifugiato politico" in quello di "rifugiato economico" e alla piaga dell'immigrazione irregolare, rappresentano in qualche modo una sorta di "rivincita del mercato" che reagisce inesorabilmente agli squilibri che la crescita profondamente squilibrata dell'economia mondiale genera sui mercati del lavoro sempre più interdipendenti.

Un approccio integrato alle politiche migratorie: immigrazione e cooperazione allo sviluppo

Il primo impegno perciò per i paesi industrializzati è quello di prendere atto della complessità e della globalità del problema e delle sue radici strutturali. Questo approccio implica che nessuno strumento di intervento, per quanto utile e necessario, se preso isolatamente, può considerarsi risolutivo, che si tratti di interventi di regolarizzazione, di sostegno all'integrazione, di regolamentazione all'accesso, di gestione del mercato del lavoro o di mantenimento dell'ordine pubblico. L'efficacia reale degli interventi nasce solo da programmi coordinati e comprensivi che agiscano su tutti i versanti del problema, e che siano in grado di rapportarsi e di avere incidenza sugli squilibri dello sviluppo e del mercato del lavoro: e perciò abbiano influenza sulle cause dell'eccesso di lavoro nelle aree di emigrazione (fondamentalmente l'insufficiente tasso di sviluppo) e sulle cause che determinano le strozzature nell'offerta di lavoro nelle aree di immigrazione (e cioè fondamentalmente le rigidità e l'insufficiente capacità strutturale delle aree di immigrazione).

È certo che va sviluppata, attraverso un significativo contributo a studi e ricerche sul fenomeno, una migliore comprensione degli aspetti politici, giuridici e sociali delle forme più recenti dei movimenti di popolazione e dei bisogni specifici dei soggetti interessati. Così com'è certo che i maggiori sforzi dovranno indirizzarsi verso la promozione dello sviluppo economico e sociale nei paesi di origine degli immigrati, quali la liberalizzazione del commercio e la riduzione del debito.

Né può essere ignorato il recentissimo e drammatico appello delle Nazioni Unite perché si evitino le catastrofi che conseguirebbero all'incapacità di frenare, soprattutto da parte dei paesi a tassi esponenziali di incremento, la vertiginosa crescita delle nascite. Purtroppo, non ci sembra per il momento che il dibattito in corso su tali temi presso gli Organismi Internazionali interessati abbia superato il livello delle enunciazioni di principio e di alcune ipotesi di intervento.

La cooperazione italiana allo sviluppo, nell'attribuzione delle più alte priorità comincia a privilegiare le aree geografiche dove più consistenti appaiono la pressione demografica e la tendenza alla emigrazione verso il nostro paese. Le strategie adottate fanno perno su interventi nei settori della agricoltura, dell'industria e della formazione professionale. Mirare alle riduzioni della dipendenza alimentare, favorire la diversificazione produttiva, ampliare la cooperazione industriale a settori con contenuto scientifico e tecnologico sono tutti obiettivi che tendono allo scopo finale di creare migliori situazioni occupazionali e una maggiore complementarietà tra le economie industrializzate e quelle in via di sviluppo. Ma siamo appena agli inizi.

Tra i settori di intervento indicati, particolare rilevanza riveste quello della formazione professionale, dovunque, infatti, emerge evidente la necessità di predisporre adeguati strumenti di formazione per mettere in moto processi di assorbimento e di sviluppo delle risorse umane. La formazione deve intervenire in maniera orizzontale in ogni programma di cooperazione per assicurare, al di là della efficacia immediata dell'intervento, effetti moltiplicatori e risultati di lunga durata.

Una questione internazionale che richiede un dialogo multilaterale tra paesi di immigrazione e paesi di emigrazione

Una seconda importante indicazione che deriva da un approccio globale riguarda le sedi e i livelli appropriati di discussione e di intervento.

È indubbio che molte delle questioni poste dall'immigrazione vadano affrontate anche a livello locale e regionale: tali sono sicuramente gli interventi a sostegno dell'integrazione e dell'inserimento, le politiche del lavoro e della formazione professionale, il monitoraggio e la repressione degli abusi e delle irregolarità.

È altrettanto indubbio che la regolamentazione degli accessi, della circolazione e delle uscite delle persone dal territorio nazionale è tradizionalmente considerata un attributo della sovranità e va definita a livello nazionale in relazione alle esigenze di regolamentazione e ai rapporti internazionali di ciascun paese.

Ma è anche vero che se con la globalizzazione cresce l'interdipendenza dei mercati del lavoro, deve pur esserci anche un confronto ed un dialogo a livello internazionale sulle politiche migratorie. Occorre infatti assicurare un qualche grado di coerenza tra le politiche dei singoli paesi di immigrazione per evitare effetti indesiderati di *spillover* e di spiazzamento, pericolose competizioni

nella definizione dei criteri di selettività, ingiustificati conflitti e discriminazioni.

La dimensione bilaterale nei rapporti internazionali su questa materia ha avuto ed ha un peso considerevole per ragioni storiche che sarebbe sbagliato sottovalutare: esperienze migratorie del passato, e perciò vincoli – seppur talora lontani – di consanguineità, e la dissoluzione degli antichi regimi coloniali hanno lasciato in molti paesi una eredità di consolidati rapporti preferenziali, di profondi legami culturali e politici. E tuttavia di fronte alle sfide del tutto nuove che la globalizzazione sta determinando sarebbe altrettanto sbagliato lasciare ai soli rapporti bilaterali il compito di condurre il dialogo internazionale sulle politiche migratorie. È importante rivendicare il ruolo della dimensione multilaterale delle relazioni internazionali nella definizione e nel confronto delle politiche migratorie. Ma è soprattutto importante evidenziare il rapporto intrinseco che lega politiche migratorie e politiche di sviluppo. Al di fuori di un quadro incisivo di cooperazione allo sviluppo dei paesi di emigrazione, diventa difficile concepire e soprattutto rendere efficaci gli interventi di politica migratoria. Insomma o contribuiamo a risolvere i problemi degli immigrati a casa loro o sempre più ci troveremo i loro problemi a casa nostra. E c'è poco da illudere e da illudersi sull'estrema possibilità di ricorrere al respingimento in massa. [...]

La politica istituzionale del Governo e il nuovo approccio legislativo ai problemi dell'immigrazione

Il quadro di intervento legislativo che negli ultimi mesi si è delineato, ad iniziativa del Governo, in materia di immigrazione, costituisce una tappa importante nella evoluzione che ha caratterizzato la disciplina giuridica degli stranieri in Italia.

Alla fine del 1800, l'ordinamento si ispirava ad un principio di equiparazione completa dello straniero al cittadino italiano dando così attuazione a un principio del diritto universale che riconosce l'uomo soggetto di diritti come uomo e non in quanto cittadino di una particolare nazione. In tal modo il godimento dei diritti civili veniva svincolato dal possesso dei requisiti di cittadinanza.

L'espansione dei fenomeni migratori, i problemi di distribuzione delle risorse la progressiva affermazione di ideologie e regimi autoritari hanno poi condotto all'introduzione del principio della reciprocità, con la fissazione di limitazioni e controlli per l'ingresso e il soggiorno degli stranieri nel paese, e con la decisa riaffermazione del diretto collegamento fra l'esercizio dei diritti civili e il requisito della cittadinanza.

Ragioni storiche, connesse all'involuzione del livello di democrazia nel nostro paese, hanno ricondotto la nozione giuridica dello straniero ad una definizione negativa, che sottolinea l'estraneità dell'individuo rispetto all'ordinamento dello Stato, tanto più nelle ipotesi – come è quella italiana – in cui il legislatore nazionale introduca una sempre più articolata disciplina positiva della cittadinanza.

Tale connotazione – che pure, in origine, era il riflesso della tradizione rivoluzionaria francese, in cui il cittadino era partecipe della sovranità statale e dunque della titolarità e dell'esercizio dei diritti politici (cioè appunto della *polis* come aggregazione omogenea di una comunità organizzata) – ha finito con il diventare per più aspetti discriminatoria, tanto da apparire non in linea con i principi che la costituzione democratica del 1948 ha fissato, imponendo, in particolare, la tutela dei diritti inviolabili di ciascun individuo, senza possibilità di differenziazioni fondate sulla razza o sulla cittadinanza, o su altri elementi soggettivi.

Un lento e assai difficile processo evolutivo della legislazione nazionale, nella materia dell'immigrazione, si è avviato dunque, attraverso una rivisitazione della normativa risalente agli anni trenta anzitutto con riferimento alla condizione dei cittadini di paesi comunitari. Per questi ultimi, a partire dai trattati di Roma, si è iniziato, e ormai sostanzialmente compiuto, il processo di identificazione del sistema di diritti e doveri con quello stabilito per i cittadini italiani. Per gli stranieri extracomunitari, in presenza di un flusso costante e significativo, si è consolidata la convinzione della necessità di una adeguata e articolata disciplina, idonea da un lato a prevenire e reprimere la clandestinità e d'altro canto in grado di favorire l'integrazione nel tessuto sociale degli immigrati desiderosi di stabilirsi in Italia per svolgervi occupazioni lecite, in condizioni di parità di trattamento con i cittadini.

L'invito, più volte formulato dalla Corte Costituzionale al legislatore, a rimuovere carenze normative ormai stratificate, ha trovato una prima risposta nella legge 30 dicembre 1986 n. 943, che oltre a consentire la sanatoria delle situazioni pregresse di lavoro clandestino, ha fissato alcuni principi generali per la disciplina della condizione dei lavoratori stranieri extracomunitari nel nostro paese. L'applicazione della sanatoria, di cui alla legge n. 943, malgrado la proroga dei termini stabilita successivamente, ha avuto risultati non del tutto soddisfacenti, per il giustificato timore dei lavoratori stranieri di perdere la propria occupazione a fronte dell'atteggiamento francamente ricattatorio di non pochi datori di lavoro. Ha influito anche la circostanza che molti stranieri clandestini esercitano il commercio ambulante, per il cui svolgimento erano prevalenti le ragioni di convenienza a non regolarizzarsi.

Il Governo, tutte le forze politiche, le nostre più alte istituzioni, hanno avvertito la rilevanza e la delicatezza delle questioni connesse al fenomeno migratorio dai

paesi extracomunitari, anche in presenza di un continuo afflusso per la maggior parte non controllato di cittadini stranieri nel nostro territorio e, d'altro canto, di allarmanti manifestazioni di insofferenza, di intolleranza e a volte di vero e proprio razzismo.

Si è pertanto avviato un programma organico di interventi, affidando al Vicepresidente del Consiglio il compito di coordinare le iniziative dei diversi Ministeri interessati per il rapido sviluppo di un disegno unitario che finalmente offrisse al paese una disciplina idonea a governare responsabilmente il fenomeno migratorio respingendo posizioni di rigida chiusura ma certamente non illudendo e non illudendosi di caricare sulle spalle del nostro paese tutto il dolore del sud del mondo.

Il programma di lavoro, che ha visto concludere la sua prima tappa con l'emanazione del decreto legge n. 416 del 1989, si è sviluppato attraverso numerosi incontri con i Ministri interessati, con le forze sindacali, con gli organismi di tutela e assistenza degli immigrati, con le comunità e i gruppi rappresentativi dei diversi segmenti di cui si compone il mondo dell'immigrazione in Italia.

Altri incontri sono stati promossi con le organizzazioni dei datori di lavoro e del commercio, e con le Regioni, spesso particolarmente attive nell'affrontare a livello normativo i problemi degli immigrati.

Con il decreto legge n. 416 il Governo ha inteso emanare le disposizioni più urgenti, necessarie anche per fissare un primo quadro normativo cui agganciare le successive fasi della complessiva riforma del sistema.

Il decreto-legge, arricchito del contributo parlamentare, maturato durante i lavori della Commissione e ulteriormente sviluppato nel corso della discussione alla camera dei deputati, è stato convertito nella legge n. 39 del 1990 con il voto favorevole di oltre il 90% del Parlamento. È risultata così pienamente confermata in sede legislativa la volontà dell'Esecutivo di introdurre norme serie e ragionevoli, ricche di incentivi ad uscire dalla clandestinità per coloro che già di fatto si trovano sul territorio nazionale e tuttavia assai severe nei confronti di coloro che, violando le nuove norme sull'ingresso in Italia, ovvero non regolarizzando la loro posizione attuale, abbiano dimostrato di non volersi integrare nel tessuto economico-sociale del paese. [...]

Attuazione della legge 39

I dati statistici con le prime stime effettuate appaiono confortanti; il lavoro che si sta svolgendo alle nostre frontiere come nelle Questure su tutto il territorio, rende più agevole l'attuazione della legge n. 39, a cui del resto il Governo sta provvedendo con ulteriori attività in vari ambiti. Il Consiglio dei Ministri ha infatti di recente approvato il regolamento concernente la procedure di riconoscimento dello status di rifugiato, mentre gli altri regolamenti ed i decreti previsti dalla legge stessa sono in fase i definizione o concertazione tra le amministrazioni interessate. Tra questi i decreto interministeriale per l'erogazione di contributi alle Regioni che predispongono programmi per la realizzazione di centri di prima accoglienza e di servizi per gli immigrati è stato definito in sede tecnica ed approvato dal Consiglio di Stato, così come il decreto che definisce le modalità per i corsi riservati di istruzione occorrenti al fine della iscrizione nei registri commerciali. Il decreto interministeriale per l'istituzione di centri di informazione e prima assistenza presso le frontiere è in fase di definizione in sede tecnica, mentre è in corso la stima degli oneri finanziari relativi. Per l'emanazione del decreto con cui viene definita la programmazione dei flussi di ingresso in Italia – che dovrà avvenire entro la fine di ottobre – occorre che sia scaduto il termine del 29 giugno previsto per la regolarizzazione, in modo da disporre di elementi certi sulle presenze in Italia per categorie di lavoratori. Il Ministro degli Affari Esteri ha già avviato, di concerto con il Ministro dell'Interno, la ridefinizione dei paesi ritenuti ad alto rischio migratorio per i quali deve essere richiesto il visto di ingresso. Per due di questi paesi, il Senegal e il Ghambia, è stato già introdotto il visto di ingresso anche per motivi di turismo.

È a questo punto necessario consolidare e rafforzare il rapporto con le Regioni e gli enti locali in vista della programmazione delle iniziative per la prima accoglienza – per le quali la legge ha stanziato 90 miliardi nel triennio – e di una efficace campagna di informazione che convinca quanti non lo hanno ancora fatto, di regolarizzare la propria posizione, iniziando così il cammino verso l'integrazione nella nostra società.

Anche sul piano della uniforme applicazione della nuova legge da parte degli uffici pubblici, centrali e periferici, il Governo – attraverso i Ministri di settore competenti – ha operato tempestivamente con l'emanazione di circolari amministrative indirizzate agli uffici.

In particolare, il Ministro dell'Interno ha emanato tre circolari interpretative ed esplicative del decreto-legge n. 416/90; recentemente, una circolare telegrafica contenente esplicito invito alle Questure a voler interpretare la legge, nella parte relativa all'obbligo di documentare la presenza in Italia al 31.12.89, secondo lo spirito della legge stessa, che è quello di far emergere dalla clandestinità il massimo numero di immigrati irregolari.

Il Ministro di grazia e giustizia ha trasmesso alle direzioni degli istituti penitenziari una circolare esplicativa della legge, invitando a dare la massima diffusione alle informazioni concernenti le possibilità di regolarizzazione riguardanti, in particolare, gli immigrati detenuti, e la nuova disciplina del soggiorno.

Anche il Ministro del lavoro ha emanato, con circolare agli uffici del lavoro, le disposizioni amministrative occorrenti per attuare la disciplina concernente la iscrizione nelle liste di collocamento e l'avviamento al lavoro degli immigrati che siano regolarizzati.

Per quanto riguarda la prevanzione nei confronti di eventuali tentativi di ingresso illegale attraverso gli 8.000 Km. di costa del paese, non disponendo il nostro paese né di una guardia costiera né di una guardia confinaria. Il Governo ha ritenuto necessaria l'adozione di una azione coordinata anche in mare – nel limite delle acque territoriali – del naviglio della Polizia, dei Carabinieri, della Guardia di finanza e delle forze della Marina Militare. Di conseguenza sono state adottate le opportune iniziative per assicurare il potenziamento ed il più efficace coordinamento dei servizi di ricognizione, avvistamento e segnalazione, svolti, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, dalla Marina Militare, dalle Capitanerie di porto e dalle forze di Polizia, in modo da assicurare a queste ultime più adeguati supporti logistici e le informazioni occorrenti per gli interventi di rispettiva competenza in ordine ai flussi migratori irregolari, e, più in generale, all'esercizio dei loro compiti di polizia di frontiera. A tali fini il Ministro della Marina Mercantile ha già emanato, con propria circolare, opportune istruzioni alle autorità marittime.

L'applicazione della legge, con criteri omogenei su tutto il territorio nazionale, deve essere punto di riferimento per tutti: istituzioni, cittadini italiani, lavoratori immigrati. La coscienza civile contro l'intolleranza, il razzismo, il neo schiavismo ha un solido presidio di diritto nelle nuove norme, che mirano a favorire una reale integrazione degli immigrati nel tessuto sociale e che non contengono alcun trattamento discriminatorio a scapito dei cittadini italiani, i quali, anzi, avranno la garanzia, per il futuro, di più seri e rigorosi controlli preventivi, e delle inevitabili sanzioni nei confronti di attività illegali, di ingressi e presenze clandestine.

Il Governo ha continuato infine a lavorare, in questi ultimi mesi, per completare l'intervento di civiltà e di solidarietà proficuamente avviato, attraverso la predisposizione di un disegno di legge (che tra non molto potrà essere presentato al Parlamento) con cui vengono stabilite le disposizioni necessarie a favorire e completare l'accoglienza in Italia e l'integrazione degli stranieri disposti ad un effettivo inserimento nel tessuto economico-sociale. In particolare, il provvedimento conterrà la disciplina dell'erogazione, a regime, dell'assistenza sanitaria, con sistemi procedurali semplificati idonei ad assicurare agli immigrati regolarmente residenti in Italia analogo obbligo di contribuzione in rapporto al reddito e gli stessi diritti previsti per i cittadini italiani.

Il Ministro del Lavoro sta definendo una più articolata disciplina del collocamento e precollocamento, dei corsi di formazione per lavoratori e delle iniziative innovative per l'educazione permanente ed il reinserimento dei lavoratori immigrati.

Nel complesso delle iniziative di formazione, priorità deve essere attribuita alle iniziative da realizzare nel contesto locale. Quando questa si accompagna ad interventi del tipo integrato favorendo la crescita professionale della manodopera locale su progetti nei settori dell'industria, dell'agricoltura e dei servizi, viene anche facilitato il consolidamento professionale dei lavoratori coinvolti, creando le condizioni anche per un loro rientro nei paesi di origine.

Ma altre azioni possono essere intraprese nei confronti dei cittadini immigrati nel nostro paese per favorire il loro reinserimento in Patria. Si tratta in sostanza di affiancare l'opera di formazione professionale e di promozione sociale degli immigrati che la legge 943 affida alle Regioni attraverso azioni mirate tendenti a coinvolgere il maggior numero possibile di immigrati nei programmi di cooperazione con i paesi di origine, favorendo le condizioni per un loro volontario reinserimento. È questo un campo nuovo e largamente inesplorato, che richiede iniziativa e sforzo di immaginazione e una stretta collaborazione tra il Ministero degli Esteri e quello del Lavoro, tra le Regioni e gli enti locali, tra le Organizzazioni Internazionali e le non governative, tra quelle di cooperazione e quelle sindacali.

Vi è poi il problema degli studenti stranieri, il cui numero è stato, negli ultimi anni, estremamente ridotto anche per una applicazione irrazionalmente restrittiva delle condizioni di reddito richieste per poter essere iscritti alle nostre Università. Ritengo invece indispensabile un investimento, in termini di cooperazione e di irradiamento della cultura e della civiltà italiana nel mondo. Con il disegno di legge si dovrà favorire l'accesso degli stranieri meritevoli alle Università e ai corsi di istruzione superiore e professionale, avvalendosi, per l'erogazione di borse di studio, anche dei fondi per la cooperazione. Lo stesso disegno di legge deve potenziare ulteriormente l'istruzione media ed elementare, sviluppando l'attuazione del DPR 722/82 per la formazione scolastica dei figli dei lavoratori migranti, e della legge 943 del 1986. In proposito, il Ministro della Pubblica Istruzione, con circolare della fine dello scorso anno, ha anche riproposto alla sensibilità degli operatori scolastici il delicato problema dell'inserimento effettivo degli stranieri, in particolare del sud del mondo, nelle scuole dell'obbligo. È infine indispensabile che il Governo affronti il problema alloggiativo degli immigrati extracomunitari.

L'emergenza abitativa, specialmente nelle grandi aree urbane dove si concentrano le maggiori comunità di immigrati, è assai grave anche per i nostri concittadini, e dunque va esclusa ogni discriminazione di questi ultimi a vantaggio degli stranieri.

Tuttavia, in base al vigente sistema dell'assegnazione degli alloggi di edilizia popolare, gli immigrati avrebbero certamente scarse possibilità di collocarsi nelle graduatorie in posizione utile, non possedendo – spesso – i titoli richiesti, come il pagamento dei contributi da un certo numero di anni – e ciò è evidente per tutti coloro che avranno regolarizzato soltanto oggi la loro posizione – e come il carico familiare (è infatti accertato che oltre il 70% degli immigrati vive il Italia senza la propria famiglia).

Ritengo allora che si possa prevedere un nuovo e più efficace sistema di utilizzazione di parte del patrimonio di edilizia popolare già esistente, mediante la istituzione di graduatorie speciali per l'assegnazione di *alloggi popolari in uso collettivo a titolo precario* (cioè per assolvere a esigenze abitative di breve durata) tutti gli interessati, cittadini italiani ovvero stranieri, potrebbero concorrere sulla base di titoli diversi da quelli vigenti per l'assegnazione ordinaria, basati sulla considerazione prioritaria di quelle situazioni veramente particolari e drammatiche, che spesso riguardano gli immigrati, ma che certamente possono anche caratterizzare le categorie più emarginate dei nostri concittadini.

Questa soluzione potrebbe essere raggiunta con la modificazione dei criteri generali per l'assegnazione degli alloggi, da stabilire con delibera del CIPE, rivedendo i criteri attualmente in vigore. Mi risulta, del resto, che già la Conferenza Stato-Regioni sta esaminando una proposta di modifica di tali criteri, e già in quella sede si potrebbe riaffermare e potenziare il – già esistente – potere regionale di stabilire particolari modalità di intervento per fronteggiare, con l'utilizzo di aliquote del patrimonio di edilizia popolare, situazioni specifiche di emergenza abitativa – l'uso collettivo precario degli alloggi non richiederebbe, nel breve periodo, interventi modificativi delle tipologie abitative esistenti, essendo comunque più utile, a chi si trovi senza casa, poter disporre oggi di una stanza con l'uso dei servizi anziché attendere la futura realizzazione – che comunque si dovrebbe porre in cantiere, nei limiti delle risorse finanziarie reperibili – di complessi immobiliari con tipologie costruttive specificamente destinate all'uso collettivo.

I lavori della Conferenza e l'attuazione della legge n. 39 sull'immigrazione

Presentata la situazione delle normative sull'immigrazione, vediamo assieme dove si colloca la Conferenza Nazionale, con quali temi si confronta, con quali obiettivi vuole rispondere al contesto e alle urgenze italiane dell'immigrazione.

La Conferenza rappresenta l'espressione ulteriore del metodo di lavoro, fatto di dibattiti e di partecipazione, di costante confronto parlamentare con le pubbliche amministrazioni, con i poteri locali che il Governo ha adottato, vista la complessità e la problematicità del tema immigrazione. Un confronto continuo tra le forze politiche e sociali, le istituzioni, le comunità e le associazioni degli stranieri che ha caratterizzato fin dall'agosto 1989 l'impegno collettivo del Governo e del Parlamento, la costruzione assieme, l'approvazione, ora l'applicazione della prima politica organica italiana sull'immigrazione. [...]

La Conferenza ha lo scopo di fornire all'azione del Governo e alle decisioni del Parlamento, dati conoscitivi, statistiche finalmente oggettive sulle presenze, scenari, situazioni, problemi degli immigrati, osservazioni critiche, proposte, linee direttive per le politiche di breve, medio e lungo periodo, per l'immigrazione in Italia e in Europa. Ciò in vista delle scadenze del semestre italiano di presidenza della CEE, del contestuale obiettivo di armonizzazione delle politiche migratorie, della prima programmazione a ottobre '90 dei flussi 1991, della convocazione della Conferenza Internazionale che si terrà in autunno in ambito OCSE; soprattutto in vista del completamento del quadro normativo, oltre l'attuale emergenza, in tema di lavoro, sanità e servizi sociali, studio e università, identità culturale e religiosa, inserimento, partecipazione e associazionismo dei cittadini stranieri.

In vista e in preparazione di tali obiettivi e scadenze, il Comitato dei Ministri per l'immigrazione ha affidato al CNEL l'organizzazione della Conferenza Nazionale strutturata su tre tematiche – immigrazione, lavoro, diritti – che saranno dibattute nelle tre giornate di assemblea, e nei lavori di specifiche commissioni di studio e di proposta che affronteranno i temi del contesto interno e internazionale dell'immigrazione, e poi quelli del lavoro, dei rapporti tra società di accoglienza ed immigrati, del ruolo delle istituzioni, delle esigenze o dei bisogni primari dei cittadini immigrati, e infine i temi specifici dell'asilo e dei rifugiati. Sempre in preparazione della Conferenza, il Governo ha incericato l'Istituto Centrale di Statistica di svolgere lo studio sulle presenze degli stranieri in Italia e insieme un progetto per lo specifico censimento parallelo al censimento nazionale 1991; e ha affidato studi qualitativi al CENSIS e all'Università Bocconi rispettivamente sui flussi di immigrazione, le tipologie, i percorsi di mobilità, i progetti di vita degli immigrati, e sulle politiche pubbliche dell'immigrazione, con un'analisi comparativa delle esperienze europee.

Su tutti questi aspetti, su tutti questi materiali siamo chiamati a discutere e a formulare osservazioni e proposte politiche ed operative. E, insieme dovremo conoscere, analizzare, dibattere i vari momenti, le fasi, i contenuti della politica italiana sulla immigrazione extracomunitaria, correlandola, come fenomeno globale e strutturale, alle politiche di circolazione dei cittadini e dei lavoratori comunitari, agli obiettivi di armonizzazione europea già avviati, alle linee di integrazione con i

programmi di cooperazione ai paesi in via di sviluppo. Sembra utile indicare di seguito i temi e i problemi che emergono dalla realtà dell'immigrazione e che costituiscono il contesto dei lavori e delle decisioni della Conferenza Nazionale. [...]

Le presenze straniere in Italia

Il primo tema riguarda lo *scenario delle presenze straniere* in Italia, quale deriva dai dati reali del Ministero dell'Interno e dalle stime dell'Istituto Centrale di Statistica che tra poco saranno presentate alla nostra attenzione. Un primo dato riguarda la vocazione del nostro paese come terra di transito e di presenza degli stranieri: sono stati 128 milioni nel 1988 e 133 milioni nel 1989 gli stranieri controllati in entrata, in transito ed in uscita nel nostro paese; nei primi cinque mesi dell'anno in corso gli stessi stranieri sono stati circa 46 milioni, rispetto ai 43 e ai 40 milioni degli stessi mesi del 1989 e del 1988. Questa mobilità è legata a molteplici motivi di viaggio, turismo e sport, studio, religione e culto, cure sanitarie, visite familiari, accadimenti culturali, partecipazioni a fiere e convegni, ancora a motivi legati alle attività produttive, al commercio e agli affari e anche di immigrazione economica, stagionale o stabile, e di asilo politico. Il fenomeno, così imponente e in continua crescita, spiega le difficoltà che si incontrano per ritagliare e misurare al suo interno i dati quantitativi e qualitativi relativi all'area degli immigrati.

Gli stranieri extra-comunitari

La situazione degli stranieri extracomunitari in Italia regolarmente soggiornanti può così riassumersi: su una stima di 1 milione di extracomunitari circa 400.000 già disponevano di un permesso di soggiorno e tra i 200 e i 250 mila si saranno regolarizzati al termine della sanatoria. Insomma abbiamo, in conseguenza delle due leggi, la 943 e la 39/90 una presenza di immigrati per due terzi regolarizzati e per un terzo ancora irregolare. Chi sono i regolari? Sono mediamente giovani in condizione professionale, con livelli medio-alti di scolarità, provenienti da zone metropolitane, con modelli e aspettative spesso occidentali, conoscono un'altra lingua oltre la propria, sono spinti dalla crisi economica e sociale del proprio paese e dalle luci del nostro benessere a ricercare la soluzione immigrazione, anche con qualsiasi lavoro e guadagno. La loro scelta anche quando non è giustificata dal differenziale retributivo, è giustificata dall'enorme differenziale psicologico di aspettativa.

Chi sono gli irregolari? Questa area è costituita innanzitutto da quanti, come risulta dagli studi OCSE sulle operazioni di regolarizzazione svolte negli anni '80 in altri paesi, ma anche dalle indagini e dalle ricerche presentate qui alla Conferenza, non richiedono il soggiorno in quanto non hanno nel proprio progetto di vita l'ipotesi di permanenze lunghe e stabili, si tratta dei lavoratori stagionali e pendolari – la cifra indicata è di 150 mila unità all'anno – specie provenienti dal Maghreb, dei familiari degli stranieri, di quanti infine transitano nel paese per ragioni di turismo, studio, cure sanitarie, motivi religiosi e sempre dai paesi rivieraschi del Nord Africa, per motivi commerciali. Un interessante dato parziale può documentare questa articolazione così complessa e differenziata: leggendo i dati, ad esempio, del traffico dei passeggeri provenienti dal Nord Africa e sbarcati settimanalmente in Sicilia, ci si accorge che un passeggero su quattro viene in Italia per motivi di commercio o meglio di acquisto di merci e che poi, con il traghetto successivo, ritorna nei paesi di origine.

La lotta alla clandestinità

Ma anche tolti gli stagionali resta e resterà un'area di irregolarità, che deve essere il più possibile ridotta con una rigorosa applicazione delle norme di lotta contro la clandestinità e il traffico di manodopera, contenute nella legge n. 39. La nuova normativa è in grado, se applicata correttamente, di ridurre la clandestinità. L'estensione dei visti, l'applicazione delle norme che consentono l'ingresso solo a quanti dispongono di mezzi di sostentamento e di lavoro, i controlli previsti alle frontiere, gli accertamenti di polizia e le iniziative per frenare l'organizzazione e la gestione malavitosa dei traffici di manodopera – le operazioni di polizia dopo la legge 39 sono state 31 nei cinque mesi 1990, contro le 15 del triennio 1987-1989 – sono deterrenti non trascurabili della nuova clandestinità; normative e deterrenti che vediamo da ultimo ripresi anche da altri paesi, come nelle proposte recenti del Ministro Rocard in Francia. I nuovi controlli previsti alle frontiere, relativi alla prova dei mezzi di sostentamento per la permanenza in Italia, hanno portato nei soli primi cinque mesi del 1990 ad un totale di 24.368 procedure di respingimento, rispetto ai 13.909 e ai 10.576 respingimenti dei primi cinque mesi rispettivamente del 1989 e del 1988. Può essere interessante citare i dati e le osservazioni che in proposito si sono ricevuti da una zona di frontiera e di primo transito, dalle capitanerie di porto siciliane che annotavano la diminuzione, fino quasi la scomparsa di arrivi di cittadini del Senegal nello scalo di Trapani, in significativa concomitanza prima con l'emanazione del decreto e poi con l'introduzione del visto d'ingresso per motivi turistici da quel paese.

Dovremmo ora prevedere una più rigorosa applicazione delle norme per l'espulsione e l'accompagnamento alla frontiera di quanti si rendono responsabili di gravi reati, di quanti, già espulsi, sono rientrati nel territorio nazionale, di quanti non richiederanno la regolarizzazione entro fine giugno, di quanti infine, come prevede la norma introdotta dal Ministro Jervolino e da me nella

legge antidroga, siano colti in flagranza del reato di spaccio o di traffico di stupefacenti.

La legge 39 ha contribuito a intensificare le azioni di filtro e di controllo degli organi di polizia, come dimostrano non solo le operazioni contro il traffico di manodopera ma anche i dati dei respingimenti e delle espulsioni, già avviate, nei primi cinque mesi del '90, per 2.280 stranieri, *una cifra superiore a quella totale delle 1.850 espulsioni avviate nei 24 mesi del 1988 e '89.*

Già si è detto in altre occasioni dell'enfasi ingiustificata che si è voluta dare al coinvolgimento degli stranieri in attività delinquenziali e in procedimenti di restrizione. Non solo i dati ufficiali del Ministero di Grazia e Giustizia confermano la presenza sulla popolazione carceraria di circa 31.000 unità, del 10% di cittadini stranieri comunitari ed extra-comunitari, senza alcun incremento rispetto al periodo precedente alla legge. È interessante soprattutto il decremento nel primo periodo di applicazione della legge, da gennaio a maggio, delle denuncie all'autorità giudiziaria – 8.330 – e degli arresti – 3.433 – che hanno interessato i cittadini stranieri, rispetto alle stesse cifre, più di 56.000 per le denuncie e circa 26.000 per gli arresti nell'intero anno 1989. *Il decremento così accentuato è dovuto secondo gli organi di polizia*, non solo alla scomparsa dei reati di contravvenzione ai fogli di via, *ma anche al controllo sociale e ai comportamenti mediamente più corretti degli stranieri interessati ad uscire con la regolarizzazione dalle situazioni di clandestinità ed emarginazione.*

Il contesto dell'immigrazione

La Conferenza Nazionale sull'immigrazione dovrà valutare la situazione complessiva delle presenze che ho illustrata, le possibilità di accelerare e incrementare le regolarizzazioni, le prospettive e i miglioramenti da proporre per una lotta più incisiva e globale ai fenomeni della clandestinità e del traffico illegale di manodopera. Assieme sarà necessario analizzare il contesto dell'immigrazione, trascurando finalmente gli usuali scenari generici e indifferenziati e scegliendo al contrario l'approccio scientifico al fenomeno nei suoi aspetti qualitativi, come ha fatto il CENSIS e i tanti centri di ricerca che si sono cimentati sul tema. Rispetto all'immagine generica e indifferenziata dell'immigrazione alla quale ci hanno abituato le stime e i mezzi di comunicazione, le indagini qualitative che saranno tra poco presentate alla Conferenza ci danno una immigrazione segmentata in varie tipologie di presenza, di mobilità e di prospettive per il futuro; una immigrazione solo in parte residenziale o stanziale e spesso volta al rientro nel paese di origine o alla immigrazione verso altri paesi; una immigrazione articolata tra una maggioranza di stranieri tesi alla regolarizzazione del soggiorno e del lavoro, e una minoranza di clandestini e irregolari. Un magma in movimento, come lo definisce il CENSIS, di recente arrivo in Italia (la gran parte nell'87, '88 e '89), caratterizzato da una accentuata differenziazione territoriale delle forme di presenza, aspettativa, stabilità, mobilità, lavoro nelle diverse zone del paese. La Conferenza nazionale nel lavoro delle sedute plenarie e delle commissioni dovrà analizzare e confrontare questo quadro conoscitivo con quello che risulta dalle osservazioni di molti dei presenti, dalle vostre esperienze, dalle numerose e interessanti ricerche che molti istituti – cito le ACLI, l'ARCI, il CSER, lo IAL-CISL, l'Istituto Santi, la Comunità di S. Egidio, il patronato ITAL-UIL, la Caritas, la CGIL e tanti altri centri pubblici e privati, universitari e non – hanno ritenuto di presentare come loro contributo originale ai lavori della Conferenza.

Il lavoro degli immigrati

La seconda giornata della Conferenza è dedicata alla tematica del lavoro nelle sue varie componenti di occupazione regolare, di avviamento e collocamento, di attività sommerse e precarie, di gestione complessiva del mercato della domanda e dell'offerta. I dati del Ministero del Lavoro documentano che più di 135.000 extracomunitari si sono iscritti alle liste di collocamento o sono stati autorizzati al lavoro ufficiale; le relative autodenuncie del datore di lavoro, malgrado la totale depenalizzazione accordata, sono state solo 11.000. Altri 44.000 e più sono stati avviati a lavori non appetiti e richiesti dai disoccupati italiani. Quindi complessivamente hanno normalizzato la situazione di collocamento e di lavoro, nei primi cinque mesi del 1990, 180.000 stranieri extracomunitari, tutti muniti di regolarizzazione o anche, come prevede la legge n. 39, di altri permessi di soggiorno.

L'occupazione è concentrata nella percentuale del 7% nelle regioni settentrionali, nelle aree dell'industria e poi dei servizi, e poco nell'agricoltura, con una notevole aliquota di extracomunitari che lascia, senza problemi in presenza di prospettive occupazionali concrete, lavori precari e ambulanti. Dalle osservazioni e dalle indagini in alcune zone si desume un accentuato fenomeno di mobilità nelle diverse occupazioni, in relazione spesso all'esistenza o meno di supporti minimi del posto di lavoro quali la sistemazione alloggiativa, e possibilità di istruzione linguistica e formazione professionale. In definitiva cresce il numero di lavoratori extracomunitari che contribuiscono seriamente alla produzione e alla economia italiana, pagano le tasse, concorrono a finanziare la previdenza e i servizi sociali, consumano nel nostro paese e inviano rimesse nei loro paesi di origine.

La Conferenza dovrà analizzare la distribuzione sul territorio e tra i settori produttivi della occupazione e delle opportunità crescenti di posti di lavoro offerte dalle categorie imprenditoriali. Gli stranieri, ma anche gli italiani in cerca di occupazione, vorrebbero poter disporre

di un osservatorio sull'occupazione che segnalasse le reali opportunità e guidasse così processi concreti e sostenuti di mobilità sul territorio.

La Conferenza, nella seconda giornata e nella specifica commissione dovrà poi affrontare, oltre ai temi del lavoro agricolo e stagionale, del lavoro autonomo, dell'artigianato, quello primario del lavoro nero e precario così frequente tra gli stranieri extracomunitari, come peraltro tra i nostri giovani disoccupati o in cerca di occupazione. Ha ragione il prof. Brunetta che da tempo analizza la documentata analogia e sommatoria tra situazioni di lavoro nero, sommerso, precario e interstiziale di molti cittadini italiani, e nuove realtà di sotto occupazione e sfruttamento dei lavoratori extracomunitari, specie nei settori dei servizi, dell'agricoltura e dell'edilizia. Analogie e sommatorie ci sono anche nell'assenza di controllo e di gestione pubblica, specie in Sicilia e in Campania, del mercato del lavoro; analogie e sommatorie sono suggerite di conseguenza anche per le politiche ordinarie e straordinarie che la Conferenza dovrà dibattere e il Ministero del Lavoro proporre assieme per gli stranieri e gli italiani disoccupati e sotto occupati. Vediamo anche qui se l'emergenza e la presenza massiccia di lavoro nero tra gli stranieri non possa divenire l'occasione per quelle politiche strutturali di emersione e regolarizzazione graduale del sommerso – con i contratti di rientro, le politiche retributive differenziate, la formazione e lavoro – che da tempo si invocano per il mercato italiano, in particolare in specifiche aree territoriali e lavorative del paese.

La programmazione dei flussi

Il tema del lavoro richiama quello, anch'esso all'esame della Conferenza e del Governo, della programmazione dei nuovi flussi di immigrazione. Dai dati già citati si ricava una precisa tipologia del nuovo immigrato degli anni 90: è un giovane in età attiva e in condizione professionale, spinto dalla crisi economica e sociale del proprio paese e dalle luci del nostro benessere a ricercare da noi la soluzione immigrazione, anche con qualsiasi lavoro e guadagno. Lo scenario demografico e occupazionale dei prossimi anni e decenni, in Italia, è tale da far ipotizzare, peraltro, processi attrattivi di popolazione in età attiva verso le zone e i settori intenzionati a mantenere se non a incrementare i tassi di produttività e di sviluppo. Se in questo periodo il mondo produttivo ancora riesce ad affrontare questi problemi, tramite processi diffusi di ristrutturazione e di flessibilità del lavoro, oltre che con il parziale ricorso al lavoro sommerso anche della manodopera straniera, ciò non sarà possibile nei prossimi anni e nei decenni successivi al 2000 quando sarà il calo demografico a caratterizzare, in assenza di cambiamenti rilevanti delle componenti fecondità e migrazioni, la popolazione italiana. Secondo gli scenari dell'Istituto Centrale di Statistica, la popolazione si avvierà a ridursi, in assenza di movimento migratorio e a tasso di fecondità ipotizzato ai livelli attuali, da 57 milioni ai 46 milioni dell'anno 2037, con l'attuale rapporto di circa 1 a 1, tra popolazione in età attiva e popolazione dipendente, trasformato nel rapporto 1 a 4.

Sono dati che richiedono da un lato una radicale e urgente revisione delle politiche di sostegno alle famiglie e nelle politiche a favore della natalità, allo scopo di bloccare e gradualmente invertire il processo di decremento demografico, dall'altro, sempre sul mercato interno, una altrettanto radicale revisione sul territorio della allocazione delle risorse, degli investimenti, delle strutture produttive e della manodopera. ma sono anche proiezioni che spiegano la domanda di nuovi flussi migratori dai paesi ad alto indice demografico e di sottosviluppo, specie quelli della vicina area mediterranea. In questi contesti di breve e medio periodo non sarà facile immaginare e delineare le linee della nuova programmazione dei flussi. Qui la Conferenza, anche in vista dell'applicazione della legge 39 sul tema, dovrà affrontare, specie in commissione, la programmazione per il 91, presumibilmente condizionata da un lato dall'andamento e dallo sviluppo del mercato di lavoro interno, dall'altro dalle aspettative e dalle disponibilità ad una immigrazione gestita e programmata per quote, da parte di quelle categorie che normalmente seguono – com'è accaduto negli altri paesi OCSE – la fase della prima immigrazione.

Si tratta dei lavoratori portatori di professionalità e specializzazioni carenti all'interno, e quindi chiamati e sponsorizzati dagli stessi datori di lavoro; si tratta dei lavoratori stagionali dei settori agricolo e dei servizi, specie provenienti dai paesi viciniori e frontalieri; si tratta, come ricorda anche, con l'OCSE, la ricerca dell'Università Bocconi, dei familiari di quanti regolarizzati e sistemati in Italia richiedono il ricongiungimento; si tratta infine, specie per l'Italia, del gruppo sempre più rarefatto, degli studenti universitari e degli studenti di scuole tecniche e professionali, che la nuova normativa dovrà ampliare e promuovere, per la formazione di quadri e più qualificato trasferimento di tecnologie italiane nei paesi del rientro. Qui la Conferenza dovrà discutere se e come, con quali strutture – agenzie di lavoro, uffici regionali – tramite quali accordi bilaterali, con quale coordinamento istituzionale, gestire il fenomeno dei flussi, sostituirli agli ingressi clandestini e spontanei, limitarli e distribuirli nei prossimi anni e decenni nella nostra società ed economia.

Sviluppo, cooperazione e immigrazione

Insieme c'è da dibattere e costruire una politica equilibrata e articolata, di largo respiro, per prevenire e ridurre la necessità di immigrazione, specie di quanti possono essere utili all'economia e allo sviluppo dei paesi d'origine. Una politica articolata sul blocco dell'esplosione demografica incontrollata, sulla riduzione del debito,

sulla revisione radicale dei programmi di cooperazione, sulla esportazione di insediamenti produttivi ad alto livello di manodopera, sull'utilizzo di tecnici locali nei progetti di sviluppo, sull'avvio di osservatori – come quelli programmati nel Maghreb – sulla manodopera locale, le esigenze formative, le aspettative di immigrazione e di rientro.

Bisogni, diritti e inserimento nella società

Nella terza giornata e nelle specifiche commissioni la Conferenza deve dibattere ed elaborare proposte in tema di regole, diritti e bisogni, forme di convivenza, integrazione nella nostra società degli immigrati extracomunitari. Si tratta di analizzare l'assieme dei bisogni espressi dagli stranieri presenti in Italia, nonché analizzare il processo di passaggio dalla fase precedente del non diritto in situazioni di clandestinità, a quella di progressivo accesso, con la chiave della regolarizzazione del soggiorno, all'area dei diritti fondamentali, economici, sociali, civili e politici. La Conferenza deve verificare lo stato di attuazione della legge; l'Osservatorio sull'immigrazione e le Conferenze preparatorie promosse dal CNEL hanno dato in proposito due indicazioni: un diffuso ricorso, documentato dalle statistiche citate, alle procedure di richiesta di regolarizzazione del soggiorno e del lavoro, ma insieme un accentuato rallentamento derivato da ostacoli burocratici e organizzativi dell'accesso ai restanti diritti, specie alla sanità e alla identità e residenza, immediatamente successivi; le cause di queste difficoltà di accesso ai diritti, anche quelli relativi al lavoro, alla sanità e alla casa, sono individuate nei problemi ordinari di degrado e di inefficienza di questi settori anche per i cittadini italiani.

La Conferenza poi, specie in commissione, deve analizzare la situazione complessa e le prospettive incerte che riguardano l'inserimento e l'integrazione degli stranieri nella nostra società, i rapporti culturali reciproci, il riconoscimento delle differenze e delle identità religiose, l'ipotesi di meccanismi che assicurino lo sviluppo dell'associazionismo e la rappresentanza nelle sedi istituzionali degli interessi degli immigrati.

La Conferenza è una occasione per verificare lo stato nascente di tale rappresentanza e per prevederne la crescita che dovrà portare nel medio e lungo periodo all'acquisizione graduale e completa dei diritti civili e politici. Nelle commissioni dovranno essere quindi discusse le proposte legislative finalizzate al sostegno dei processi di inserimento e di integrazione rispettosi delle differenze e delle identità culturali, ma assieme impostate le soluzioni, in direzione delle naturalizzazioni e della cittadinanza, per quei gruppi di migranti di ritorno, per gli immigrati e i rifugiati da molti anni in Italia, per quanti da tempo aspettano, come gli stranieri coniugati con italiani, l'acquisizione della piena cittadinanza.

Mentre la liberazione di Nelson Mandela fa scricchiolare l'apartheid in sud Africa il razzismo riappare in Europa e in America tanto nella forma del più obrobrioso antisemitismo quanto nella forma della intolleranza verso gli immigrati. Alla deriva del sesto continente – l'immigrazione appunto – che dal sud e dall'est si muove lungo le rotte dell'esilio e della speranza corrisponde non di rado una deriva della coscienza europea e della coscienza occidentale preda di un misto di saturazione e di paura. Concorrenza per il lavoro, per i servizi, per la casa; conflitti etnici con gli immigrati e tra gli immigrati; atteggiamenti paternalistici e calcoli schiavistici sulla disponibilità di masse di lavoratori non garantiti si mescolano e si confondono con grandi e sincere aperture, politiche realistiche e lungimiranti, sentimenti di solidarietà.

In questo quadro mosso e variegato emerge la contraddizione dominante tra un mondo sempre più unito dai processi economici e dalla "libera" circolazione di milioni di esseri umani e le reazioni di paura e di difesa di singoli, di gruppi, di comunità, di villaggi o di quartieri che sentono minacciata la loro identità, la loro integrità, il diritto a un territorio esclusivo. C'è chi punta sulla esasperazione dei conflitti e c'è chi punta ad alleviarli e a risolverli. C'è chi invoca lo stato d'assedio e la chiusura delle frontiere e chi reclama la soluzione vera e globale con la politica di cooperazione allo sviluppo. E ogni giorno c'è chi – semplice cittadino, funzionario pubblico, ardente volontario, uomo di cultura – deve misurarsi con questo o quel problema posto dalla presenza degli immigrati.

Come emerge dal quadro comparativo fornitoci dalla ricerca dell'Università Bocconi i modelli di integrazione prevalenti in Europa tendono o alla assimilazione individuale dell'immigrato nel contesto delle regole, delle leggi e dei costumi del paese di accoglienza o al riconoscimento di un'autonomia speciale al gruppo o all'etnia cui non di rado fanno da contrappeso una certa separatezza e una certa precarietà dell'insediamento di immigrati rispetto alla popolazione autoctona. Naturalmente esistono tutte le gradazioni e le sfumature intermedie o anche la giustapposizione tra il modello di assimilazione e quello autonomistico. Ma la scelta del modello culturale non è secondaria né per i residenti né per gli ospiti. Si tratta di decidere se vogliamo sia pure soltanto il nucleo di una società multietnica o se vogliamo conservare agli immigrati la caratteristica di lavoratori ospiti magari pagati profumatamente ma scoraggiati dall'installarsi definitivamente nel nostro territorio e piuttosto incoraggiati prima a rimettere soldi e poi a rientrare essi stessi nel paese di origine. Ciascuno dei due modelli ha pregi e difetti e comporta conseguenze. In Francia la piena assimilazione di milioni di immigrati e di rifugiati alla lunga non ha evitato né uno stillicidio di episodi di intolleranza né l'oscillazione politica tra la denuncia del livello di saturazione e l'indignazione per gli episodi di razzismo. In Germania non c'è stata assimilazione ma convivenza ben distinta con comunità di milioni di gast-

arbeiter. Pochi i casi di conflitti etnici ma anche poca crescita comune e permanente esposizione dei lavoratori ospiti ai rischi di allontanamento e di espulsione magari per far largo ai nuovi arrivati dalla Germania est e dall'est europeo. La scelta dei due modelli non è indifferente anche in rapporto ad un'altra questione che emerge in maniera ricorrente. Sulla questione del diritto di voto agli immigrati. Premetto che considero pacifico che prima o simultaneamente si deve risolvere il problema del voto agli italiani all'estero. Detto questo è chiaro che in Italia soltanto una legge di revisione costituzionale potrebbe estendere il diritto di voto – anche solo amministrativo – a cittadini che lavorano e risiedono in Italia da un certo numero di anni ma non sono italiani.

Chiarite la premessa e la procedura resta il merito del problema. Dobbiamo semplificare le pratiche di acquisizione della cittadinanza italiana per chi abbia determinati requisiti o pensiamo utile estendere il diritto di voto amministrativo agli immigrati regolarizzati e residenti da un certo numero di anni? Immagino già l'obiezione alla seconda ipotesi. Dando il diritto di voto agli immigrati si creerebbero interessi politici, clientele e nuovi spazi di manovra per la corporazione partitocratica. È l'obiezione tipica del possidente e dell'aristocratico. Ha le sue giustificazioni e le sue attrattive ma ha anche il torto e il limite di consentire la rappresentanza e la tutela degli interessi che si sentono minacciati, di coprire e di assolvere l'intolleranza e la xenofobia lasciando invece senza tutela, senza difesa, senza parola e senza influenza politica, l'immigrato. Anche su questo punto desidero ascoltare l'opinione di tutti i convenuti. Chiedo alla Conferenza e a tutti gli intervenuti di tracciare un bilancio di quanto è stato fatto finora e di esprimersi su un programma di azione comune che impegni Governo e Parlamento, comunità di immigrati, enti locali, forze sociali nella promozione e nel controllo di politiche positive nel campo della cooperazione, dell'accoglienza, dell'occupazione e della formazione, dell'istruzione e della sicurezza sociale.

Dedico questa I Conferenza a tutti i cittadini del mondo che per amore o per necessità hanno scelto l'Italia, a tutti gli italiani che hanno deciso di aiutarli e di accoglierli e a tutti gli italiani emigrati all'estero.

IL RICONOSCIMENTO DEGLI IMMIGRATI NELLA LORO REALTÀ QUOTIDIANA

Relazione di Franco Bentivogli, Vice Presidente del CNEL

1. Una più adeguata conoscenza come punto di partenza

Con questa Conferenza Nazionale dell'Immigrazione, l'Italia intende cercare risposte adeguate alle trasformazioni in atto nel tessuto socio-demografico e culturale del paese, assumendo in pieno le responsabilità derivanti dal fatto di essere divenuta terra di immigrazione. Non si tratta tanto di un fenomeno passeggero o di una problematica isolata da affrontare con misure di emergenza, quanto piuttosto di un passaggio epocale che fa parte di un sistema più ampio di interdipendenze.

Il CNEL, cui è stato affidato il compito di preparare questa Conferenza, ha operato in linea con quello che è il suo mandato istituzionale ed in sintonia con un mutato modo di essere e di muoversi delle parti sociali e della società nel suo complesso. La fase preparatoria è stata dunque imperniata sull'ascolto innanzi tutto degli immigrati e delle comunità di immigrati, ma anche delle diverse componenti della nostra società, quali sono le istituzioni, il volontariato e il mondo del lavoro in senso stretto. Si è cercato di dar la parola a tutti, ordinatamente ma in modo più esteso possibile. È emerso che molte situazioni, e molti processi in corso non sono ancora ben presenti a livello conoscitivo, né, a maggior ragione, trovano ancora una adeguata rappresentanza presso le istituzioni, nei momenti forti del vivere civile. È la rappresentazione di questa problematica che cerchiamo di offrire alla possibilità di una sua rappresentanza.

2. Immigrati stranieri: la necessità di un punto di vista complessivo

Si impone anzitutto una considerazione di ordine generale. L'immigrazione extra-comunitaria nel nostro paese è un fenomeno che mette in luce il sistema delle interdipendenze proprio di una società ad alta complessità come è quella italiana, componente a sua volta del contesto comunitario europeo in cui il fenomeno dell'immigrazione si pone con sollecitazioni che coinvolgono tutti i 12 Stati membri. Questo significa che:

a) da una parte non è possibile affrontare un problema alla volta, pensando in questo modo che ciò non abbia riflessi su altri aspetti o segmenti del sistema sociale;

b) d'altra parte affrontare i problemi posti dall'immigrazione straniera non vuole dire affrontare un fenomeno particolare, bensì una "questione", cioè un insieme di problemi che incidono sul complesso dei meccanismi che regolano il funzionamento dello stato sociale nelle sue diverse competenze (lavoro, casa, salute, istruzione...).

Se in passato qualcuno può aver considerato l'immigrazione un corpo estraneo, ora ci dichiariamo convinti che essa è parte integrale del tessuto sociale nazionale. La con-presenza a questa Conferenza del capo dello Stato, di immigrati stranieri, di istituzioni civili e religiose, di sindacalisti ed operatori sociali ed interculturali dimostra come l'unica prospettiva autentica consista in un'azione globale che coinvolga cittadini italiani stranieri e solleciti lo stato sociale ad un'azione simultanea su più direttrici. Questa Conferenza testimonia il passaggio dalla gestione dell'emergenza alla quotidianità della convivenza sociale tra immigrati ed italiani. Con ciò non si intende negare che le nuove migrazioni siano l'effetto soprattutto di fattori espulsivi presenti nei paesi emergenti, che non sempre hanno superato la soglia di sussistenza. Neppure si intende negare che rispetto a tale situazione non manchino a volte oggettive responsabilità anche italiane.

Pur parlando di convivenza, non bisogna ignorare come i cittadini stranieri vengano spesso inseriti in un meccanismo di integrazione perversa dove le condizioni di marginalità economica, di precarietà lavorativa, di sfruttamento delle capacità di lavoro, generano non solo povertà materiale ma anche una più generale esclusione dal "sistema della cittadinanza".

Infatti questo inserimento avviene nel contesto del deplorevole sistema dualistico italiano. Vi sono anche lavoratori italiani, inseriti nei settori periferici del mercato del lavoro, che soffrono di una condizione di scarso riconoscimento dei propri diritti di cittadinanza. Tuttavia l'emarginazione dello straniero risulta ancora più aggravata per la mancanza di quelle forme di "protezione sociale" di cui godono i nostri connazionali; essi non possono contare sul sostegno del nucleo familiare, sulle relazioni amicali e di vicinato, sui benefici derivati da trasferimenti statali e dalle possibilità di accesso ai servizi sociali, ecc.

Queste condizioni oggettive di deprivazione sociale vengono ulteriormente peggiorate da una situazione di insediamento – tipica del resto in tutti i processi migratori – caratterizzata dalla mancanza oggettiva di un progetto migratorio e dalla incapacità soggettiva di una progettazione a medio o lungo termine. Altri indicatori che sottolineano ed alimentano la "diversità" e l'emarginazione, sono: la costante ricerca di occasioni di reddito attraverso la continua mobilità territoriale, il problema dell'apprendimento della lingua italiana e, più in generale, quello della socializzazione ad una cultura sulla quale hanno rilevanza il modo in cui funzionano i servizi, il modo in cui si lavora e ci si sposta, l'utilizzo del tempo libero e così via.

In questo cammino di avvicinamento verso la nuova società interculturale italiana non dobbiamo dimenticare la memoria storica. L'Italia, che in passato si è trovata nella condizione di dover difendere il diritto di emigrazione e gli altri diritti fondamentali di cittadini costretti a cercare altrove un destino migliore, deve ripescare da questa memoria quei valori che la inducevano alla solidarietà, anche se questa deve esplicarsi in un contesto non più caratterizzato dall'omogeneità di razza, di cultura e di religione.

3. Identità locali e rifiuto della diversità

Nel tentativo di analizzare le più diverse situazioni, ci siamo accorti, come CNEL, che lo studio del fenomeno immigratorio equivale allo studio della società italiana nelle sue capacità di accoglienza, di apertura e nel suo potenziale di coesione sociale. Perciò questo è diventato l'approccio metodologico, con cui abbiamo inteso affrontare il percorso di ricerca condotto a livello nazionale. Ci siamo cioè chiesti come reagiscono le società locali all'impatto provocato dall'arrivo di nuove popolazioni e quali sono state le risposte alle domande di accoglienza e di inserimento che vengono dagli immigrati. Una prima considerazione è fondamentale sul piano culturale: le forme più mature di accoglienza, che hanno reso meno traumatici gli effetti della convivenza tra popolazioni diverse, sono state registrate nelle aree in cui la società civile ha conservato capacità di riprodurre identità e appartenenze.

Se così è, vengono ad essere private di fondamento quelle semplificazioni secondo le quali razzismo e rifiuto del diverso deriverebbero da società e gruppi sociali con un'identità fortemente strutturata. In sostanza: è il vuoto, non il pieno di identità, a generare il sentimento di una minaccia che verrebbe dallo straniero. Andando più a fondo si può osservare che la paura della perdita della propria identità testimonia una perdita ormai avvenuta; un'identità che si sente minacciata è soltanto "ricordo" di un'identità.

Soltanto società nelle quali i diversi attori con il loro agire producono "tessuto sociale", cioè alimentano relazioni e senso di appartenenza, sono in grado di instaurare un interscambio con l'altro, con il diverso. Il nostro lavoro di ricerca ha messo in evidenza come nelle società in cui il territorio "appartiene", non come semplice proprietà ma come un luogo ricco di significato che si è contribuito a produrre, alle popolazioni che lo abitano, maggiore e più articolata è stata l'iniziativa nei confronti dei cittadini stranieri.

Alla "produzione" di questo tessuto sociale e di questa appartenenza territoriale concorrono, ciascuno nel proprio ruolo, strutture del volontariato, sindacati ed associazioni imprenditoriali, enti locali ed amministrazioni pubbliche, oltre naturalmente alle stesse rappresentanze degli stranieri. Tuttavia questi attori non concorrono nalla stessa misura alla definizione e alla gestione di iniziative volte a favorire l'inserimento degli immigrati. Non c'è dubbio che, ad esempio, l'associazionismo volontario di ispirazione religiosa, in particolare le Caritas locali, svolga un ruolo, praticamente insostituibile nella situazione attuale, nella gestione dell'attività di prima accoglienza. A sua volta il sindacato, più di altri nel mondo del lavoro, ha prodotto uno sforzo di diversificazione del proprio intervento, per cui alle tradizionali funzioni di tutela dei diritti dei lavoratori si è aggiunta come componente vitale un'iniziativa "politico-sociale" di vertenzialità nel territorio e nel tessuto sociale accompagnata da una concertazione con gli enti locali sui problemi della informazione, della casa, della salute e dell'istruzione.

Soffermandosi sulle caratteristiche delle varie situazioni territoriali si potrebbero fare ulteriori esemplificazioni anche in relazione ad altri interventi. Invece qui preme sottolineare, su un piano più generale, come l'azione delle componenti sociali risenta costantemente delle forme in cui le amministrazioni pubbliche sono presenti (o latitanti) nel merito di questi problemi.

4. Amministrazioni pubbliche, associazionismo volontario, forze sociali

Un risultato, crediamo importante nel nostro lavoro di preparazione della Conferenza, consiste nell'aver constatato che i servizi, normalmente definiti di "prima accoglienza", spesso si configurano come un'area di iniziative in cui le organizzazioni volontarie sono virtualmente "costrette" ad operare a causa dell'assenza delle amministrazioni pubbliche che non si confrontano sul terreno delle emergenze (vitto, alloggio, assistenza sanitaria).

Non si tratta tanto di una "specializzazione" del volontariato in un terreno di esclusiva competenza, per la quale vanti una specifica "vocazione". In altri termini, non è affatto scontato che ai problemi di prima accoglienza debba rispondere il volontariato, come invece ha lasciato finora supporre la pratica delle strutture pubbliche che, dietro l'alibi delle competenze riconosciute su questo terreno all'associazionismo, nasconde una strategia di delega quando non di disimpegno. È insomma il vuoto dell'azione amministrativa in questo campo ad attrarre l'iniziativa del volontariato, senza invece che si debba presupporre una "naturale" tendenza di quest'ultimo ad occupare questi spazi.

Una conferma viene da quelle situazioni territoriali dove, essendo più strutturato ed articolato l'intervento delle amministrazioni locali, il volontariato non si è specializzato esclusivamente nelle funzioni di prima accoglienza.

Per quanto questi servizi non rimangano estranei all'azione volontaria, questa ha anche interesse a farsi carico di interventi più in profondità per rendere possibile quell'inserimento indispensabile nell'ottica di una società multiculturale. In Emilia Romagna, ad esempio, pur in una logica centralistica, si è stabilita un'integrazione di funzioni tra enti locali ed associazioni di privato sociale, che abilita le associazioni ad intervenire con delega amministrativa su un ampio arco di iniziative (ricerca dell'alloggio, formazione professionale, avviamento al lavoro...).

Similmente a Milano, dove pure l'iniziativa dell'amministrazione deve costantemente misurarsi con ricorrenti problemi di emergenza e dove l'attività del centro stranieri comunale è ancora agli inizi, l'associazionismo locale presenta una diversificazione dell'intervento tale da interessare numerosi aspetti del fenomeno. Più ancora visibile appare questa diversificazione a Torino, dove l'Ufficio stranieri del Comune funziona da anni e le organizzazioni sindacali sono state presenti e attive sin dalla prima fase del fenomeno immigratorio.

Diverso è il caso di altre aree, soprattutto meridionali, alle prese con problemi strutturali che affliggono gli stessi cittadini italiani, dove traspare un'evidente incapacità di far fronte in maniera adeguata all'esigenza di garantire anche solo le condizioni elementari di soggiorno. In queste aree, l'unica risposta fornita dalle società locali a questi problemi viene dalle associazioni di volontariato, soprattutto di ispirazione religiosa, e dai sindacati dei lavoratori. Qui, a conferma dell'ipotesi che abbiamo avanzato, in corrispondenza dell'"assenza" delle amministrazioni, si registra un impegno dell'associazionismo volontario interamente assorbito dai soli servizi di prima accoglienza.

Talora il meccanismo di delega da parte delle amministrazioni può risultare così sistematico, che il volontariato finisce, purtroppo, per diventare una sorta di vera e propria "amministrazione parallela". Dalla progettazione dei servizi alla loro gestione diretta, tutte le funzioni di assistenza vengono assunte dall'associazionismo che in questo modo costruisce una propria rete di servizi limitati solamente all'emergenza, da cui rimangono escluse tutte le altre potenziali attività. L'iniziativa del volontariato, quindi, quando non sostenuta da un intervento parallelo e coordinato dalle amministrazioni pubbliche, rischia di trovarsi di fronte alla secca altenativa tra lo svolgere funzioni di supplenza nell'ambito della prima accoglienza e l'assumere un ruolo "sostitutivo" di amministrazione indiretta e parapubblica.

Il dualismo italiano può quindi intaccare la natura e l'originalità stessa del volontariato, che perciò deve analizzare criticamente e creativamente il suo operato agendo su due livelli. Da un lato bisogna prestare attenzione a tutte le leve istituzionali in grado di attivare un movimento di idee e di valori, che rendano possibile una convivenza pacifica tra popoli, etnie, religioni e culture che compongono il mosaico Italia. D'altro canto bisogna instaurare sinergie tra italiani e stranieri, puntando sempre più sulla formazione di leaders, e investire maggiormente nel settore della cooperazione. Bisogna riconoscere che nel territorio molte sono le forze che interagiscono attivamente in favore degli immigrati con iniziative proprie. È però differenziato il grado di efficacia per l'assenza di un quadro programmatorio e un serio coordinamento degli Enti locali. Questi problemi richiedono l'apporto dei comuni, delle USL, dei provveditorati agli studi, degli Uffici del lavoro, del volontariato, dei sindacati, delle associazioni dei datori di lavoro dei diversi settori, dell'associazionismo degli immigrati e devono trovare sedi di confronto, di concentrazione e coordinamento. Chiaramente il ruolo degli Enti locali può alzare il livello e l'efficacia dell'azione dei vari soggetti e favorire il passaggio da una diversità di interventi ad una vera e propria politica.

5. Amministrazioni pubbliche e rappresentanze degli stranieri

Anche la formazione di rappresentanze tra gli immigrati è un processo che risente del ruolo svolto dalle amministrazioni pubbliche. Dove infatti l'iniziativa degli enti locali è più efficace ed è estranea alla logica particolaristica di distribuzione delle risorse, lì è più forte la spinta alla formazione di rappresentanze formali e unitarie da parte degli immigrati. Infatti, la necessità delle istituzioni di governare la complessità dei problemi delle politiche sociali, fa sì che siano le stesse amministrazioni a promuovere forme di rappresentanza degli immigrati che facciano da punto di riferimento per l'intervento politico-amministrativo. È questa, ad esempio, l'esperienza delle Consulte, organismi di emanazione istituzionale che, in quanto tali, garantiscono un rapporto diretto con l'amministrazione.

Il problema principale di queste rappresentanze sembra però essere proprio il loro carattere istituzionale: spesso si tratta infatti di organismi puramente formali o che sono una semplificazione del variegato e complesso mondo delle comunità straniere di cui non sono in grado di rappresentare tutte le esigenze più genuine. La necessità delle amministrazioni di avere un riferimento esterno stabile per le proprie politiche induce talora alla formazione di rappresentanze estremamente semplificate e per questo scarsamente rappresentative. La stabilità e l'unitarietà entrano spesso in contraddizione con la rappresentatività. Può capitare di conseguenza di assistere a situazioni dove enti locali o forze politiche possono propiziare la nascita di un "ceto politico" di immigrati che si fa cooptare da un potere che li usa: un ceto politico i cui gesti sviliscono il concetto stesso di rappresentanza, se la preoccupazione diviene la gestione della propria

immagine personale invece di curare gli interessi della comunità che li ha espressi – soprattutto dei settori deboli – o quelli dell'associazionismo sommerso, informale o che comunque non intende ancora instaurare un rapporto formale con i partiti e le istituzioni poiché è alla ricerca di una sua identità specifica. Pur tuttavia, non mancano situazioni in cui gli immigrati, nell'incontro con gli enti locali, non solo hanno preso la parola, ma lo hanno fatto per contribuire alla formazione delle politiche.

Se si guarda invece ad altre aree, dove le amministrazioni sono assenti o dove le politiche a favore degli immigrati si riducono a distribuzioni particolaristiche delle risorse, si osserva o la mancanza di rappresentanze o una frammentazione tale da impedire la formazione di rappresentanze stabili e unitarie.

In questo secondo caso, la logica dello scambio promossa dalle amministrazioni, viene fatta propria dalle rappresentanze, così che l'universalismo delle regole lascia il campo al particolarismo degli interessi, la distribuzione eguale delle risorse alla concessione di vantaggi in base alla capacità di pressione, la fornitura di servizi all'erogazione di finanziamenti o di altri benefici materiali. Si stabiliscono in questo modo alleanze parziali e provvisorie su iniziative specifiche e su interessi particolari, che non favoriscono né la formazione di una rappresentanza estesa a tutte le "diversità" nazionali, né la formazione di un "movimento" di pressione sulle istituzioni.

La ricognizione del complesso e variegato mondo dell'immigrazione e dei punti di contatto tra associazionismo autoctono, associazionismo degli immigrati ed enti locali, induce tutti a premunirsi dal pericolo di creare una mentalità assistenzialistica presso gli immigrati che li può trasformare in "assistiti permanenti" con tutte le conseguenze del caso. Il pericolo di mantenere gli immigrati a livello assistenziale può essere superato con una costante ricerca di nuove risposte di più ampio respiro politico.

In questo quadro, in una prospettiva di insediamento e di partecipazione degli immigrati, delle loro famiglie, e delle loro comunità nella vita del paese, vanno favorite e sostenute le esperienze associative e di autogoverno attraverso facilitazioni di vario tipo anche per quanto riguarda l'acquisizione delle sedi. Formazione di leaders e definizione di regole per la rappresentanza del coordinato interassociativo: questi obiettivi prioritari devono portare dalla competizione e dai progetti individualistici alla cooperazione. Perciò un aperto aiuto deve essere assicurato alla ricerca di strumenti di coesione etnica ed interetnica, senza arrestare né limitare i processi di responsabilità di gruppo.

Vanno senz'altro in questa direzione gli incentivi già sperimentati in vari contesti, per quanto riguarda la stampa, i media, le iniziative culturali e di tempo libero.

6. Verso nuove regole di convivenza

Gli immigrati incontrano numerosi problemi nel loro cammino di integrazione attiva. Il problema vero però riguarda il ruolo delle amministrazioni pubbliche, che non devono solo provvedere ad un quadro legislativo adeguato ma devono anche e soprattutto puntare ad una riconversione istituzionale. Solo così si porrà fine alle contraddizioni del sistema italiano, debellando la pratica dell'economia duale, garantendo servizi efficienti per tutti i cittadini, prestando attenzione alle povertà presenti sul territorio, favorendo la crescita di una società in cambiamento e aprendola a formule sempre nuove di convivenza.

Il non governo di questi processi porta a conseguenze disgreganti e può alimentare il razzismo oltreché mantenere o condannare alla clandestinità sociale i nuovi arrivati, anche se antrati legalmente in Italia. Ancora una volta, dunque, come nei confronti del volontariato, il ruolo delle amministrazioni pubbliche si rivela fondamentale nel determinare le forme dell'azione sociale.

Il "farsi riconoscere" non dipende solo dagli immigrati, ma anche dal ruolo che l'amministrazione dello Stato e degli enti locali sapranno svolgere sul fronte delle nuove regole di convivenza. Su questo punto il discorso passa dal livello micro-territoriale a quello macro-sociale.

Quella dello stato sociale non è una crisi "tecnica": non è cioè in gioco solo la rigidità organizzativa degli apparati, il livellamento dell'offerta a fronte della pluralità dei bisogni, l'inefficienza delle procedure amministrative. Si tratta, ancor di più, della crisi del sistema di decisione e delle regole che quel sistema governano, di fronte al mutamento sociale, all'emergere di nuovi soggetti e bisogni, alle nuove forme della rappresentanza sociale, più articolate e meno riconducibili "a sintesi" generali.

Di fronte agli sconvolgimento sociali della modernizzazione, dell'internazionalizzazione dell'economia, delle nuove marginalità, della divaricazione tra Nord e Sud del mondo e della società italiana, le politiche sociali restano quelle del vecchio stato industriale; politiche cioè che si sono formate sulla base di equilibri di poteri tra Stato, imprese e rappresentanze dei lavoratori dipendenti che oggi mostrano visibili segni di crisi.

L'attuale assetto gerarchico delle città presenta contorni frastagliati ed un equilibrio instabile, così che le politiche sociali tendono ad indebolire ulteriormente la coesione sociale, piuttosto che rafforzarla. Serve una nuova capacità delle istituzioni di "aderire" al sociale, attraverso una rinnovata capacità di ascolto dei segnali deboli, che comunque possono trasformarsi sempre più facilmente in malcontento, protesta o, peggio ancora, in patologia sociale. In definitiva, l'immigrazione ha messo in risalto la presenza di ulteriori aree di marginalità nel nostro

paese, già caratterizzato da sacche di povertà che costituiscono l'altra faccia di un benessere diffuso. Ora là dove vi è marginalità, vi è anche carenza di diritti e di giustizia e ciò può sconvolgere le regole della convivenza civile. Ad esempio il mercato del lavoro risulta stravolto da questa riserva di mano d'opera dequalificata e disponibile, costretta a rinunciare alla dignità del proprio lavoro. Questa massa alimenta non solo il lavoro nero, ma incentiva anche la speculazione e lo sfruttamento più ignobili, spesso con una contiguità preoccupante con l'area della criminalità organizzata, del traffico di droga e della prostituzione.

Una situazione simile non può essere considerata inevitabile, come non deve esserlo l'integrazione perversa degli immigrati secondo logiche che vengono definite "di mercato" e che invece sono solo di acquiescenza. Una parte della società ha infatti già saputo reagire: lo dimostra questa Conferenza e l'azione quotidiana di molte persone di buona volontà che operano su tutto il territorio nazionale insieme agli immigrati.

È necessario rispondere alla pluralità dei bisogni e delle differenze attraverso una adeguata disponibilità delle istituzioni. Così, nel campo dei servizi sociali, è necessario prevedere una strategia delle amministrazioni basata su un'offerta modulare e flessibile, non solo tollerante delle differenze, ma anche disposta a promuoverle e valorizzarle.

Occorre sperimentare organicamente strumenti nuovi ad alta professionalità capaci di aderire alla complessità. La forma del "privato sociale" a composizione mista (italiani ed immigrati) in connessione con enti locali, USL, Provveditorati agli studi, ecc. appare, anche alla luce delle positive esperienze del volontariato come la più idonea, anche per i servizi delicati per i minori, le donne e famiglie.

La condizione degli immigrati sotto questo profilo, è una scuola di politica sociale con la complessità delle sue sollecitazioni: servizi di prima accoglienza, iniziative di formazione professionale, politica della salute, sostegno per gli inserimenti scolastici dei bambini, alfabetizzazione degli adulti, corsi di inserimento sociale, assistenza nei confronti delle donne e delle madri, esigenze culturali e associative e l'elencazione non si esaurisce certo qui. Ora, perché si riesca a progettare un intervento così articolato, è necessario che le istituzioni pubbliche non considerino il sociale (le sue rappresentanze, le sue espressioni anche periferiche) come altro da sé.

Il patrimonio di iniziative e di valori che le forze sociali, dal volontariato alle associazioni sindacali e imprenditoriali, risultano in generale in grado di esprimere, va assunto come risorsa da porre alla base di questo nuovo intervento. In altri termini, il pubblico non trapassa nel collettivo solo in virtù dell'aumento dei consumi sociali. Devono essere mobilitate energie di progettazione, gestione e controllo in grado di promuovere relazioni di segno solidale. La partita si gioca con la capacità di connettere a rete tre livelli di aiuto: primario (famiglie, piccole comunità, vicinato...), associativo e pubblico.

In questa capacità trova fondamento l'attesa che valori quali la condivisione e la solidarietà possano rifluire nel sistema più generale dei valori sociali, nell'esercizio concreto dei rapporti professionali e delle funzioni politico-amministrative che si esplichino nel campo dei servizi sociali.

Il linguaggio dei diritti, da questo punto di vista, va ripensato e arricchito: l'insistenza occidentale sulle libertà fondamentali e sui diritti civili ha mostrato come, per le quote più vulnerabili della popolazione nazionale e vieppiù per i non nazionali, se non si garantiscono anche diritti sociali, economici e culturali è lo stesso sistema delle libertà fondamentali a risentirne. Non poter essere più elettori perché si è senzatetto, veder decidere del proprio futuro con un atto amministrativo perché si è anziani ospedalizzati, non aver alcuna tutela perché si è stranieri e dunque non si sa dove vivere, come curarsi... in questi e in tanti casi analoghi emerge la saldatura nuova, da garantire, tra diritti civili e diritti sociali.

Ripartire quindi dallo stato sociale, ma per porre al centro la dialettica tra individualità e socialità e non quella tra lavoratore e contribuente.

Una sfida così alta richiede però uno Stato più forte perché più rappresentativo, più capace di ascoltare, ma anche di decidere.

Questa è la domanda che viene dalle società locali: quella di un'area gravitazionale nella quale si rinsaldino relazioni sociali, soggetti collettivi, valori condivisi, un "baricentro" su cui convergano le aspettative, ma dal quale si irraggino capacità di progettazione, di negoziazione e verifica di "costruzione" del sociale.

La crescita della complessità sociale impone apertura all'innovazione e alla diversità, acquisizione di una cultura delle interdipendenze che escluda la separazione delle competenze e delle politiche.

Il risultato di questa sfida non riguarderà solo gli stranieri in Italia, ma l'intera società civile.

In prospettiva, se non già da oggi, la sfida è infatti quella della coabitazione e della convivenza sul pianeta. Gli stranieri giunti in Italia, che pure ci hanno trovati così differenziati al nostro interno, spesso poco preparati, sono solo i pacifici portavoce di un mondo che ancora non conosciamo bene, che è profondamente mutato dopo il colonialismo e la decolonizzazione, che chiede attenzione, democrazia, interlocutori validi. Le politiche

per gli immigrati sono dunque politiche che richiedono cambiamenti all'interno della nostra società, ma anche che hanno, e avranno sempre più, ricadute all'esterno, non solo fra i partners europei. Ricadute nei rapporti tra individui e tra società, oltre che tra Stati. La stessa programmazione dei flussi, ormai imminente, che tiene conto per legge delle esigenze economiche nazionali, non potrà non tener conto anche di questo.

Conclusione

Il giro di ricognizione nella realtà italiana, che si è andata trasformando in paese di immigrazione, ci ha permesso di cogliere luci ed ombre di questo fenomeno, e ci ha reso anche convinti che l'innesto di nuove culture nel nostro tessuto sociale obbliga ad un aggiornamento personale ed istituzionale. Più che un problema l'immigrazione si presenta così come una opportunità da cogliere, perché è storia di umanità e promozionalità giuridica.

La nostra politica migratoria è strutturalmente inserita nel quadro europeo e deve tenerne conto senza però rinunciare ad alcuni tratti specifici che devono contraddistinguere il nostro paese. In particolare pensiamo al ruolo ponte dell'Italia ed anche alla positività della nostra esperienza nel sociale per cui, pure restando aperti ad altre esperienze, non dobbiamo rinunnciare ad un cammino di esemplarità nei confronti di una Europa che deve essere aiutata a superare la tentazione di stanchezza e di chiusura nei confronti di chi bussa alle sue porte.

La solidarietà dei lavoratori, l'accoglienza del volontariato e delle chiese e le stesse esperienze degli enti locali nei confronti degli immigrati in Italia, pur esplicandosi a livello territoriale, assumono così un significato ed una dimensione a livello europeo.

IMMIGRAZIONE E LAVORO

Relazione di Franco Foschi, VicePresidente Consulta Nazionale per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie (Ministero del Lavoro)

Una continuazione ideale

In questa stessa sede in cui si svolse alla fine del 1988 la II Conferenza dell'Emigrazione Italiana, i rappresentanti di più di 5 milioni di cittadini italiani che sono immigrati in altri paesi del mondo, chiesero unanimemente la convocazione di una Conferenza Nazionale dell'Immigrazione, partendo dalla memoria "delle sofferenze legate alla vicenda secolare dell'emigrazione italiana... (che li portava a) ...sottolineare la necessità inderogabile per l'Italia di sviluppare una politica immigratoria basata sul rispetto della dignità umana e dei diritti dei lavoratori che respinga ogni forma di xenofobia e di razzismo". Da questo documento finale della Conferenza dell'Emigrazione, deriva quindi la Conferenza odierna, come una sorta di continuazione ideale di un impegno politico coerente, capace di dare a coloro che vivono tra di noi le risposte giuste che la nostra emigrazione ha chiesto da un secolo ai paesi ospitanti.

In questa direzione si mossero le prime ricerche e il dibattito condotto nel 1976 nell'ambito delle iniziative dell'Emigrazione Italiana, da cui scaturì poi la prima legge di ratifica della Convenzione 143 dell'OIL, portata in Parlamento dal Ministro del Lavoro nel 1981; coerente conseguenza della Convenzione dell'OIL fu poi la 943, promossa dalle forze parlamentari e votata all'unanimità dalle Camere nel 1986. La legge 39/90 si configura a sua volta come una logica ed equilibrata continuazione di quella linea legislativa, che dovrà ora affrontare altre importanti decisioni, respingendo ogni strumentale deformazione tendente a suscitare reazioni di paura, di rigetto e di tipo razzista, estranei alla cultura e alla civiltà del popolo italiano. La Conferenza si configura dunque come una sorta di spartiacque tra la prima fase dell'immigrazione in Italia e una *seconda fase* che dobbiamo aprire da oggi, guardando realisticamente al futuro. [...]

Il contesto internazionale delle migrazioni

La mobilità è una caratteristica propria della vita dell'uomo e dei popoli. È anzi, in linea di principio, un diritto e un fecondo elemento di civiltà, di progresso, di vitalità. È infine un elemento costitutivo delle libertà fondamentali. Tuttavia nella storia gli uomini sono stati costretti da dure necessità a lasciare i loro paesi di origine e le migrazioni si sono caricate di dolore. Le mobilità forzate sono diventate schiavitù, sfruttamento del lavoro umano, discriminazione, mentre al contempo producevano ricchezza per i nuovi paesi. Il nuovo contesto in cui si collocano i problemi delle immigrazioni, non può essere affrontato solo nell'ottica nazionale, né come un aspetto settoriale e specialistico, avulso dal complesso delle politiche economiche e del mercato del lavoro. Oggi emerge in modo più evidente che in passato la interdipendenza delle politiche Nord-Sud e della politica europea complessiva, rispetto alle motivazioni dei processi migratori di massa che sono appena cominciati, per quanto allarmino già tanto coloro che non hanno memoria della storia antica e recente, né capacità di analisi serena e ragionata.

La crescente presenza di quelli che chiamiamo "stranieri clandestini" è cominciata almeno dal 1974, quando la dichiarazione ufficiale della fine delle migrazioni, teorizzata a seguito dei cambiamenti strutturali intervenuti nell'economia in Europa occidentale, dette luogo ad una politica di restrizioni alle immigrazioni verso i paesi industrializzati del Nord che in precedenza si erano fortemente avvantaggiati dall'arrivo di manod'opera esterna. L'immediata conseguenza di questa politica fu quella di spostare il peso della disoccupazione verso i paesi meno industrializzati. Non per caso fu anche il tempo dei maggiori e forzati rientri degli emigrati italiani. Questa sorta di esportazione della disoccupazione ha permesso ai paesi più industrializzati di adottare politiche economiche più rigorose, antiinflazionistiche e a basso tasso di disoccupazione, favorite da misure di incentivazione al cosiddetto "ritorno volontario" dei migranti, come serbatoio di riserva per le economie locali. Non possiamo tacere che in conseguenza di queste politiche, le decisioni dei paesi più ricchi hanno aggravato la situazione dei più poveri. Ma questo esempio non vale solo per i rapporti Nord-Sud, bensì anche per quanto attiene all'Europa, che ha scaricato i problemi della disoccupazione sui suoi paesi meridionali, doppiamente penalizzati da un ritardo nell'industrializzazione e da una quota elevata di giovani in cerca di prima occupazione, cui si andava ad aggiungere la corrente di ritorno degli emigrati.

L'anello debole delle politiche sociali ed economiche

I migranti di oggi, le loro donne, i loro figli, continuano ad essere l'anello più debole delle politiche sociali ed economiche, tanto più quanto più nei cosiddetti paesi di accoglienza, che sono poi i paesi industrializzati e in particolare quelli europei, si afferma la tendenza ad una "deregulation" delle politiche del lavoro che diventa economia sommersa e giustifica lo sfruttamento dei nuovi migranti (ma non solo di essi) in un *lavoro nero* che si alimenta di ogni forma di irregolarità. In queste condizioni la lotta dichiarata contro l'immigrazione clandestina è un infingimento e si comprende come di fatto sia stata completamente disattesa per tre anni la legge 943/86, che per prima in Italia e in Europa ha avuto il merito – tra gli altri – di aver previsto con severità le sanzioni penali per il delitto di traffico di mano d'opera. Se si decide di far emergere il lavoro sommerso, se lo si considera un fattore di distorsione della produzione, del mercato e della concorrenza, se se ne valutano gli effetti

negativi sui costi dei sistemi di sicurezza sociale e in termini di giustizia sociale, se si farà evolvere il lavoro sommerso verso una corretta e moderna interpretazione della flessibilità del mercato del lavoro, allora si potrà capire che l'unica transitabile via per chiudere con il passato è la regolarizzazione piena di tutti quelli che ci sono e non è quella delle espulsioni di massa, che mai nessun paese occidentale e democratico ha potuto attuare, per quante tentazioni vi siano state in tale direzione, né è quella di nuove cortine di ferro alle frontiere esterne, specie dopo che i popoli hanno abbattuto pacificamente i muri del passato, realizzando l'unica autentica rivoluzione pacifica della storia. Restano da decidere invece molte cose per il futuro.

Il sesto continente

Fino al 1960 la velocità di crescita della popolazione in età lavorativa (tra i 15 e i 64 anni) nei paesi in via di sviluppo era stata di due volte superiore a quella dei paesi occidentali. Tra il 70 e l'85 il differenziale di crescita della popolazione in età lavorativa tra il Nord industrializzato e il terzo mondo è salito a 6,3 volte. L'andamento ulteriore dal 1985 al 2000 porta ad una ragionevole previsione di 14 volte (Golini 1988). L'insieme della popolazione migrante del mondo è valutata in 80 milioni, pari all'1,7% della popolazione mondiale, di cui 20 milioni di lavoratori regolari, circa 20 milioni di familiari, 20 milioni di irregolari, 16 milioni di rifugiati politici e 4 milioni di "dislocati" non registrati. Di questi 80 milioni di persone, il 25% è in Europa occidentale, pari al 5% della popolazione totale d'Europa. Nella regione europea vi è la più alta quota di lavoratori stranieri registrati del mondo (più di 5 milioni) e la più bassa quota di rifugiati (solo 1 milione). A proposito di rifugiati, devo aggiungere che l'Italia ha riconosciuto in 20 anni non più di 15.000 richiedenti asilo. Nel 1989 solo 32 e dai dati di Spini, finora nel 1990 le domande sono 161. Malgrado la eliminazione della riserva geografica, un atto dovuto su cui si è fatto tanto ingiusto rumore, resteremo il paese a più bassa affluenza di rifugiati, i quali per di più non pensano ad altro che a poter migrare al più presto verso gli USA, il Canada o l'Australia. Non è assolutamente comprensibile il rumore che si fa su questo tema, mentre è urgente che sia dato lavoro ai pochi rifugiati riconosciuti, vengano chiusi i campi profughi e venga data piena attuazione all'articolo 10 della Costituzione.

Ma il dato sul quale occorre concentrare l'attenzione è quello relativo al Bacino del Mediterraneo e ai movimenti di popolazione già in atto verso l'Italia e l'Europa. Per molte ragioni diventerà questo il vero problema centrale dei processi migratori dei prossimi anni, quasi l'ombelico della terra e il luogo di incontro di tutti i fattori di rischio di una così complessa realtà. La popolazione, pari a 360 milioni di persone nel 1985, salirà a 450 nell'anno 2000 e circa 550 nel 2025; a quella data USA e URSS non avranno complessivamente tanta popolazione. Le previsioni dei demografi, per quanto aleatorie, si spingono al 2100, quando la popolazione dovrebbe stabilizzarsi a 600 o 700 milioni. Vi sarà inoltre, fino al 2025, una diversa piramide delle età: il 45% dei giovani di meno di 15 anni sarà al Sud, contro meno del 25% al Nord. A quella data nel Nord vivrà meno di un terzo della popolazione del Mediterraneo e dopo tenderà a scendere a meno di un quarto. Se poi si cerca di disaggregare questi dati, si vede subito come essi siano il risultato di un andamento demografico incrociato.

I paesi del versante europeo e in particolare l'Italia, avranno un netto calo di popolazione, mentre i paesi rivieraschi dell'Africa e la Turchia, avranno una natalità elevata. E se si scende più nel dettaglio, si vede come il calo della popolazione italiana sia a sua volta il risultato di una forte denatalità del nord e del persistere di un elevato tasso di crescita nel sud. Il quadro si aggrava se si considera che i fattori dello sviluppo (ricchezza, tecnologia, ricerca, approvvigionamento alimentare, energia, servizi, libertà civili, politiche e religiose), sono in rapporto inversamente proporzionale ai tassi di crescita demografica. Ne deriva una crescita della disoccupazione e della miseria nei paesi della fascia mediterranea e una incontenibile spinta alle migrazioni, per elementari ragioni di vita. Alcuni dati recenti consentono di calcolare che l'emigrazione attuale dai tre paesi del Magreb (Marocco, Algeria e Tunisia) verso l'Europa Australe e Centrale, è di circa 1.700.000 lavoratori; l'emigrazione dalla Turchia verso l'Europa Centrale è di 2.100.000 (di cui 1.400.000 in Germania); l'emigrazione dall'Egitto verso la CEE 650.000 persone. In totale sarebbero già presenti nella CEE tra 6 e 7 milioni di emigrati dal sud del Mediterraneo. Va aggiunta l'emigrazione clandestina, calcolata complessivamente in Europa tra un minimo di un milione e un massimo di due milioni (altra ragione che rende non credibili le stime allarmistiche diffuse in Italia), correggibili dai nuovi dati diffusi dal Ministero degli Interni che sarebbe opportuno discutere in questa sede. Intanto i figli degli immigrati tra 0 e 20 anni sono già 7 milioni e rappresentano il 10% dei 70 milioni di europei della stessa età. Il futuro che verrà offerto a questa seconda generazione condizionerà il futuro stesso dell'intera Europa.

Ma questa non è che la sola avanguardia di quella migrazione di massa che si verificherà nei prossimi anni, quando almeno dai 20 ai 40 milioni di lavoratori cercheranno nei paesi d'origine una impossibile occupazione. Nelle condizioni attuali, non possono crearsi in loco che 2 milioni di posti di lavoro, mentre la CEE farebbe fatica a ricevere un milione e mezzo di nuovi immigrati. Entro 40 anni gli stati più popolati saranno la Turchia e l'Egitto, con 100 milioni di abitanti ciascuno. Due stati di frontiera come Grecia e Turchia, vedranno rovesciati i loro rapporti demografici: la Grecia, che era nel 1950 ad un rapporto di 1 a 3, passerà nel 2025 ad 1 a 9. Le conseguenze sociali immediate si risentiranno soprattutto sull'occupazione. I giovani cercheranno sbocchi nell'emigrazione. La sola Turchia avrà il doppio di soggetti in età di lavoro di quanti ne avrà l'intero Nord del

Mediterraneo. Ce n'è quanto basta per capire che stiamo perdendo tempo prezioso nella discussione sulle modeste misure necessarie a regolarizzare il presente, mentre siamo in grande ritardo rispetto alla necessità di adottare strategie di sviluppo dei paesi del Sud, che consentano di prevenire nella misura del possibile il nuovo esodo biblico che si profila all'orizzonte. Il programma d'azione comune per il Mediterraneo (PAM) elaborato dall'ONU, rappresenta un concreto punto di riferimento e consentirebbe di evitare gli scenari tendenziali di carattere negativo, in una capacità di "Cooperazione euro-mediterranea" coniugata con una più forte cooperazione sud-sud. Gli immigrati tuttavia non vengono solo dal Mediterraneo. Almeno altri due casi debbono essere presenti ora alla nostra attenzione.

L'evoluzione della situazione dei paesi dell'Est dell'Europa determina un nuovo flusso migratorio soprattutto verso la Germania occidentale, calcolabile ad oltre tre milioni di persone. Ciò non può non determinare una ripresa delle politiche di incentivazione al ritorno "volontario" di altri gruppi di immigrati soprattutto extracomunitari (e soprattutto turchi, libanesi, e magrebini), i quali, piuttosto che tornare nei paesi di origine, ove spesso non possono tornare, si muovono verso i paesi del sud dell'Europa, a cominciare dall'Italia, il Nord dell'Italia, dove trovano spazi di lavoro possibili. Nel giro di qualche anno, come sostiene l'Istituto Federale del Lavoro di Norimberga, gli investimenti nell'Est, potranno creare ragioni di nuova occupazione in loco e persino una attrazione conveniente per lavoratori italiani e comunitari qualificati, che potrebbero passare dalla RFT ai paesi dell'Est. Si tratta però di ipotesi di medio termine. Allo stato attuale è difficile immaginare che non vi siano ripercussioni negative sulla fascia più debole e meno qualificata della nostra emigrazione europea. Intanto, l'avvio di una cooperazione più stretta tra l'Italia e i paesi dell'Est determina la creazione di *joint-ventures*, più o meno vere, che in parte tendono a utilizzare il differenziale salariale per ridurre i costi utilizzando manodopera proveniente da quei paesi e facendo accordi locali spesso favoriti anche dalle autorità regionali, al di fuori di ogni consapevolezza delle implicazioni negative per quanto attiene al mercato del lavoro oltre che per le nuove forme di colonizzazione e di sfruttamento che ne deriverebbero. È questa una ragione urgente di definizione di accordi bilaterali che il Ministro del Lavoro ha opportunamente avviato.

C'è ancora un problema emergente, che riguarda l'Italia almeno quanto i gruppi etnici tedeschi riguardano la RFT. È il caso degli argentini, o meglio degli italo-argentini, che in numero crescente chiedono di tornare al loro paese di origine. Quello dei padri nella gran parte dei casi. È una drammatica prova del fatto che l'emigrazione non è mai solo un dato storico e che essa resta per sempre vincolata alle vicende dei due paesi in causa. Il grande e tormentato paese argentino conosce ancora una volta una crisi economica di portata gravissima. La gente ha fame e non c'è lavoro. Mentre da un lato estensioni enormi di territorio, ricche di risorse non utilizzate, richiederebbero nuova popolazione, non si riesce a realizzare una strategia di interventi che dia lavoro e risani rapidamente l'economia, consentendo una ulteriore speranza alle famiglie. In queste condizioni, mentre continuiamo a sbagliare, concentrando risorse su opere faraoniche destinate alla vanagloria dei potenti e al vantaggio delle imprese italiane che subappalteranno un po' di lavoro alle imprese locali, i lavoratori bussano alle nostre porte. Si sa che la fuga impoverisce ancora l'Argentina ed è per questo che dobbiamo intensificare progetti di cooperazione in loco ad alto impiego di manodopera e pensare al più ad alcune forme di soggiorno temporaneo in Italia intensificando gli scambi di giovani, la disponibilità di borse di studio, gli *stages* di formazione, periodi di formazione-lavoro, l'incentivazione di *joint-ventures*.

Le funzioni dell'immigrazione

L'immigrazione extra-comunitaria oggi, sembra svolgere almeno tre funzioni:
1 – essa è elemento di cambiamento e di crescita della nostra società, per forza di cose, rimettendo in discussione tutto ciò che a noi sembrava scontato, chiaro, accogliente. Ci costringe a scoprire che non siamo come pensavamo di essere. Non siamo così aperti e accoglienti, così civili da valutare l'apporto nuovo di culture ed esperienze che pensavano che non avessero cittadinanza tra noi o che meritassero interesse e solidarietà solo se fossero lontane da noi, "altro da noi".
2 – essa ripercorre l'esperienza dei nostri emigrati, quando – più o meno clandestini – erano costretti ad occupare posti di lavoro lasciati liberi dai lavoratori locali, i quali, in seguito alla generale crescita del paese, non sono più interessati ad attività ritenute gravose o socialmente non appaganti.
3 – gli immigrati sono andati ad affiancarsi alla manodopera locale in strutture produttive irregolari, la cui espansione è stata anche favorita dal processo di decentramento industriale e dalla crescita dei cassintegrati e prepensionati che partecipano al lavoro sommerso.

L'accresciuta disponibilità di offerta di lavoro irregolare ha posto le basi per un incremento anche della domanda di lavoro di questo tipo, poiché è divenuto conveniente passare nel sommerso una parte del lavoro prima legale. Chi opera in queste strutture irregolari, non è evidentemente interessato alle leggi di sanatoria. Il problema è invece quello di far emergere le strutture produttive illegali. È poi giusto rilevare che l'immigrazione extracomunitaria comporta oltre che pesanti riflessi sul mercato del lavoro anche una serie di problemi socio-politici legati alla parità salariale, al godimento dei diritti sindacali e politici, alla creazione di adeguate strutture scolastiche, di formazione professionale, sanitarie, assistenziali e previdenziali, alle questioni degli alloggi, alle iniziative culturali atte a respingere i fenomeni di tensione sociale alimentati da orientamenti xenofobi più o meno alimentati da gruppi di interessi. [...]

LA CASA COMUNE DI TUTTI

Intervento dell'on. Achille Occhetto

Le grandi tendenze della nostra epoca

I problemi di cui stiamo discutendo in questi giorni rinviano ad alcune questioni di fondo della nostra epoca, dell'epoca che si sta aprendo.

Vi è innanzitutto, e fondamentalmente, il rapporto tra Nord e Sud del mondo, che è la prima grande questione sociale, economica, politica che, tutti, saremo chiamati ad affrontare nel futuro, e rispetto alla quale si manifestano ormai da tempo, e con chiarezza, alcune tendenze, tra loro contraddittorie.

La tendenza alla crescita del divario tra le aree dello sviluppo e quelle del sottosviluppo, che porta con sé l'aumento pauroso del debito e la marginalizzazione, quando non l'esclusione, di paesi e di zone del mondo dal mercato mondiale.

Contemporaneamente si diffonde nel mondo intero la spinta a partecipare al progresso economico generale. Con sempre maggiore consapevolezza, l'esclusione da esso viene vissuta come ingiustizia.

E ancora, cresce la spinta non all'omologazione, perché è anzi diffusa l'aspirazione a difendere la propria identità culturale, ma allo scambio, all'integrazione con modelli e standards di vita superiori da parte degli individui e delle popolazioni più sacrificate, nel quadro di quella che si delinea come una società multiculturale e multietnica.

Superare l'ottica provinciale

Sono queste, dicevo, grandi tendenze della nostra epoca. Rispetto ad esse è futile, insensato, esprimere favore o contrarietà, mentre è essenziale discutere *come* affrontarle, *quali scelte politiche* sono necessarie per governare queste spinte, queste tendenze, nel segno della giustizia e della solidarietà. Un'altra strada non c'è, se non si vogliono tradire i valori stessi della nostra civiltà.

Dobbiamo guardare i fenomeni nella loro portata, essendo consapevoli che, da quando – è avvenuto di recente ma già sembra di vivere in un nuovo mondo – da quando, dicevo, abbiamo considerato finito il tempo della guerra fredda, siamo stati contemporaneamente chiamati dalle cose stesse, come paesi europei, come Europa, ad assumerci nuovi compiti, nuove responsabilità riguardo alla definizione di nuovi e diversi rapporti internazionali.

Compiti e responsabilità che, se richiedono realismo e gradualità, escludono ogni ottica angusta e provinciale.

Compiti e responsabilità in ordine alla collaborazione politica con i paesi extra comunitari ed extra europei, in ordine al sostegno allo sviluppo, in ordine, anche, al problema dell'immigrazione.

E a questo proposito voglio subito dire che grandi sono le responsabilità del nostro paese, cui toccherà nel prossimo semestre la presidenza CEE.

È necessario, come noi comunisti abbiamo anche nei giorni scorsi sostenuto, che la presidenza italiana operi intensamente per una ripresa e una forte crescita dell'impegno sul versante dei rapporti Nord-Sud. Sul piano politico e sul piano economico, finanziario e commerciale. Attivando anche nuove forme di controllo sulla destinazione e sull'uso delle risorse. Non si può certo risolvere il fenomeno del sottosviluppo della gran parte delle aree del mondo attraverso l'immigrazione.

Ma proprio perciò è necessario uno straordinario potenziamento delle politiche di sviluppo e di cooperazione, che ci avvicini progressivamente alla vastità del fenomeno, proprio perciò è necessario utilizzare la straordinaria occasione storica fornita dal processo di disarmo, per avviare scelte inedite e coraggiose di collaborazione economica internazionale, operando innanzitutto per l'abbattimento del debito estero e per l'eliminazione di ogni forma di protezionismo nei confronti dei paesi in via di sviluppo.

Una reale e incisiva politica di cooperazione con i paesi del Terzo Mondo, e in particolare con quelli della sponda Sud del Mediterraneo è, dunque, l'altra faccia della medaglia di una politica sull'immigrazione.

Una politica che richiede accordi bilaterali tra paesi di entrata e paesi di uscita – come, anche qui, sostiene da tempo il governo-ombra – e che rinvia anche a scelte comuni della CEE.

Siamo invece contrari all'adesione dell'Italia ad accordi come quello di Schengen. Perché si tratta appunto di individuare strategie comunitarie e non di gruppi di paesi, oltre che per il fatto essenziale che si tratta di un accordo il quale affronta secondo un'ottica inammissibile, sostanzialmente in termini di polizia, una questione così rilevante qual è quella dell'immigrazione.

Colmare i vuoti legislativi

Noi abbiamo manifestato, e confermiamo il nostro apprezzamento per la legge 39, considerandola un primo passo nella direzione giusta. Si tratta ora, già a partire da questa Conferenza di procedere, senza timidezze o ritorni indietro, colmando i vuoti con nuove iniziative legislative.

Con la legge abbiamo compiuto un primo, importante passo nella direzione del governo e della regolazione del problema dell'immigrazione secondo principi di solidarietà, di tolleranza, di promozione umana, secondo il criterio fondamentale e ineludibile di un pieno riconoscimento dei diritti di cittadinanza a tutti gli uomini e le donne che vivono e lavorano nel nostro paese.

È ciò il solo criterio che può garantire un'effettiva integrazione reciproca e impedire che gli immigrati vengano a costituire una sorta di seconda società, marginale ed emarginata.

E questo è essenziale sia per contrastare forme di inaccettabile sfruttamento (che tra l'altro gonfiano il fenomeno dell'immigrazione), sia per impedire fenomeni di anomia, o di disgregazione sociale, quando non di vera e propria ghettizzazione.

Solo attraverso una partecipazione sempre più piena dei lavoratori immigrati al complesso della nostra vita sociale, e non viceversa, sarà possibile attenuare, e in prospettiva abbattere, quelle difficoltà di ordine psicologico e culturale e anche quelle forme di intolleranza che, in un paese che solo di recente ha conosciuto questo fenomeno, erano e sono prevedibili; e anche per eliminare quei contrasti di carattere materiale che possono essere legati alla presenza di un mercato del lavoro clandestino e incontrollato.

Da questo punto di vista, anche per evidenti motivi umanitari, raccogliamo la proposta della CGIL perché le autorità preposte alle politiche del mercato del lavoro mettano in atto degli interventi esemplari in aree particolarmente critiche come, ad esempio, quella di Villa Literno.

In generale, riteniamo che si debba procedere con coerenza e con coraggio lungo la via del riconoscimento, nei fatti, dei diritti degli immigrati, nel campo dei rapporti di lavoro, della sanità, della casa.

Così come riteniamo decisiva la questione dell'istruzione e della formazione professionale degli immigrati, che può costituire un prezioso contributo in termini di creazione di risorse tecniche e scientifiche, allo sviluppo dei paesi del Terzo Mondo.

Apprezziamo, in tal senso, l'accento posto dal vicepresidente del consiglio sul problema degli studenti e il fatto che si sia posta la questione del voto degli immigrati nelle elezioni amministrative che noi sosteniamo.

"Una vera politica riformatrice basata sulla solidarietà"

Siamo ben consapevoli che il fenomeno dell'immigrazione può recare, e, anzi, inevitabilmente reca con sé problemi, contraddizioni di vario genere. Ma proprio perciò, e proprio perché si tratta di una grande questione sociale, essa non dovrebbe divenire, lo dico in particolare all'on. La Malfa, oggetto di polemiche esasperate e corrosive tra forze democratiche o, peggio, come è accaduto purtroppo, materia di competizione elettorale.

Ferma deve essere, d'altra parte, la polemica con quelle forze, come le Leghe che, irresponsabilmente, soffiano sul fuoco dell'intolleranza e del razzismo. È necessario rinnovare, tenere alta e ferma, la mobilitazione, morale, culturale e politica contro il diffondersi di atteggiamenti razzisti. Si tratta, a maggior ragione, di contrastare ogni iniziativa volta a strumentalizzare e a organizzare tali atteggiamenti. Le contraddizioni che sorgono vanno affrontate, da parte delle forze democratiche, con freddezza, e con spirito aperto e lungimirante, attraverso la definizione di regole e di politiche concrete, graduali e costruttive, non con argomenti strumentali e con allarmismi dannosi e, alla prova dei fatti, infondati visto che le cifre sulle presenze nel nostro paese non giustificano atteggiamenti siffatti che servono solo ad aggravare, e non a risolvere problemi e tensioni.

Si tratta di regolare il mercato del lavoro, come ho detto, a cominciare dal problema del commercio ambulante, si tratta di affrontare un problema come quello della casa, predisponendo norme che evitino contrapposizioni tra cittadini italiani e stranieri, ma soprattutto, ponendo l'accento su quanto non è stato fatto, e si può e si deve fare, per il rilancio dell'edilizia abitativa e dell'intervento pubblico in questo settore che ci vede paurosamente indietro rispetto agli altri paesi europei.

Non ci si può far forti dei diritti negati agli italiani per negare diritti di tanti immigrati che contribuiscono con il loro lavoro al funzionamento della nostra collettività. La casa, il lavoro, i servizi efficienti sono un diritto di tutti. Sono stato ieri a Napoli e ho visto angoli da Terzo Mondo. Non c'è acqua, non ci sono servizi, 9/10 dell'economia è sommersa o è illegale.

La cosa grave è che le forze di governo non si assumono le loro responsabilità. A Napoli tutti, anche i ministri sembrano all'opposizione. Non vorremmo che avvenisse la stessa cosa per la questione degli immigrati. Risse invece di responsabilità. Promesse invece di impegni seri. Assenza dell'unica cosa necessaria per tutti i cittadini: una vera politica riformatrice basata sulla solidarietà. Sulla questione della programmazione dei flussi, dei criteri e degli strumenti da adottare, attendiamo di conoscere le proposte del governo.

"Responsabilità, democrazia, governo"

Ho già detto della necessità di approcci comunitari e di accordi bilaterali che saldino accordi sull'immigrazione e intese di cooperazione economica. Ciò che consideriamo negativo, è che vi siano ministri che vengono qui a citare cifre confuse e a fissare tetti arbitrari.

D'altra parte saremmo fermamente contrari a una linea che, dietro la programmazione, celasse intenti di sostanziale chiusura. In questo campo, come per l'insieme della questione, riteniamo essenziale un coinvolgimento e una valorizzazione delle Regioni e degli enti locali, anche attraverso politiche e strumenti di raccordo originali con il governo centrale.

I governi locali non possono essere ridotti a compiti "terminali", di polizia, mentre sono tramite insostituibile di aggregazione civile, e dovranno divenire sempre più soggetti di programmazione. Gli enti locali devono essere messi in grado, anche attraverso la disponibilità di adeguate risorse finanziarie, di lavorare per delle città dove si possa convivere serenamente, nel rispetto dei diritti di tutti.

In generale siamo convinti che già oggi e sempre più nel futuro, questioni come quelle dell'immigrazione, ma in realtà tutti i grandi temi e problemi sociali irrisolti o che via via si porranno, potranno essere affrontati solo attraverso un grande processo democratico, di estensione, di approfondimento della democrazia. Di valorizzazione di forme articolate di partecipazione, di autogoverno, di promozione di un sempre più ricco tessuto associativo.

E in questo senso va potenziata la politica di sostegno alle organizzazioni di solidarietà, di prima accoglienza, di assistenza agli immigrati che sorgono nella società civile. Sempre più, infatti, saremo in grado di risolvere quei problemi di cui ci sentiremo tutti solidalmente e attivamente responsabili. Sempre più responsabilità, democrazia, governo sono termini destinati a intrecciarsi.

Lo sviluppo democratico non può che essere processo di democratizzazione integrale, di tutti i rapporti e di tutti gli ambiti. Dalla comunità internazionale a quelle locali. Tale processo va regolato, richiede anzi nuove regole ma non può essere compreso.

Se si vogliono contrastare fenomeni che pure riaffiorano nel cuore dell'Europa, di intolleranza, di razzismo, di antisemitismo, la via non può che essere quella della piena coerenza democratica, della piena coerenza con i valori della democrazia.

Questa coerenza con i valori della democrazia, del rispetto e della tutela dei diritti umani in ogni angolo del mondo è la grande, comune speranza del futuro, è la garanzia, anche, che l'altra grande risorsa che abbiamo, quella dello sviluppo tecnico, scientifico ed economico sia finalizzata ai bisogni dell'umanità e di ogni singolo soggetto umano.

C'è bisogno, a tal fine, di una nuova, forte volontà politica. Sono necessari profondi cambiamenti nelle finalità dell'agire politico. Solo così potrà sorgere la casa del futuro. La casa comune di tutti, la casa non dell'individualismo, ma di una responsabile libertà di tutti.

"LE RAGIONI DEL NOSTRO DISSENSO"

Intervento del segretario del Partito Repubblicano Italiano on. Giorgio La Malfa

"L'errore di una sanatoria a frontiere aperte"

Ringrazio gli organizzatori della Conferenza per aver consentito questo mio intervento al di fuori del programma preventivato. Vi avrei rinunciato con grande dispiacere. Poiché il tema di quali strategie adottare nei confronti dell'immenso e grave problema presentato dall'immigrazione extracomunitaria nel nostro paese sta al centro dell'attenzione della forza politica che mi onoro di guidare, ed ha avuto e mantiene parte di non secondario rilievo nelle nostre iniziative.

Desidero ringraziare gli organizzatori di questa Conferenza per lo sforzo di studio e di inquadramento che è stato profuso nel tentativo di tracciare un quadro il più possibile approfondito e puntuale del fenomeno migratorio che interessa il nostro paese, come estrema propaggine del mondo avanzato e sviluppato. A tali sforzi va reso il giusto merito. Ma al contempo occorre riconoscere che le più dettagliate ricerche conoscitive, a questo punto, non sono tali da rimediare agli effetti che sono ormai stati indotti dalla legislazione che si è ritenuto di introdurre nel nostro paese.

Desidero essere estremamente chiaro su questo punto. Del resto, è questa la specifica ragione che presiede e motiva questo mio intervento. Non posso unirmi all'encomio del decreto legge 416 e della successiva legge 39, malgrado le numerose e non secondarie modifiche migliorative che la nostra tenace opera emendativa è riuscita a strappare nel corso del dibattito in parlamento. Vengo anzi in questa Conferenza a portare ancora una volta le ragioni del nostro dissenso, e a porre interrogativi cui il governo dovrà rispondere, nella sede più propria per questi dibattiti che è il parlamento.

Quando, oramai nel novembre scorso, si iniziò a delineare il profilo dell'iniziativa che il governo italiano intendeva porre in atto per far fronte alla crescita incontrollata dell'immigrazione clandestina, con tutti i connessi fenomeni di emarginazione sociale, sfruttamento e degrado civile e morale che vi sono inevitabilmente connessi, noi chiedemmo al governo di desistere dal proposito di tornare a ripetere l'errore già più volte compiuto in passato: l'errore cioè di annunciare una nuova sanatoria a frontiere aperte, nel tentativo di far emergere il massimo numero di clandestini, e con l'effetto invece di farli aumentare.

Si sarebbero potute introdurre tutte le modifiche migliorative del caso, rispetto alla legge 943 del 1986 – e molte ne sono state infatti introdotte, quasi tutte grazie alla nostra insistenza come unanimemente si è riconosciuto da parte della stampa indipendente – ma in ogni caso procedere con una nuova sanatoria senza lanciare contestualmente un segnale di energica chiusura ai nuovi ingressi non sarebbe stato colto da parte dei paesi da cui proviene la più parte dei flussi migratori se non come un segnale che l'Italia, a differenza della maggior parte dei paesi europei, manteneva aperte le sue frontiere.

L'effetto di annuncio

Non devo qui certo io spiegare a questa platea in che cosa precisamente consista l'"effetto di annuncio". È precisamente l'effetto che hanno sortito le sanatorie precedentemente adottate dall'Italia, grazie alle quali il fenomeno degli extracomunitari ha praticamente visto raddoppiata la sua consistenza nel nostro paese nella seconda metà degli anni ottanta, come confermano le stesse cifre fornite ieri dall'ISTAT. Una nuova sanatoria, nella nostra visione, avrebbe inesorabilmente sortito lo stesso effetto di mancare il suo obiettivo.

Io non desidero in questa sede indulgere in polemiche sulle cifre. Sarebbe facile e scontato sottolineare da parte nostra che finalmente si è giunti a stime numeriche del fenomeno ben lontane dalle minimizzazioni che per lungo tempo hanno inficiato le più vibranti prese di posizione dei sostenitori del decreto 416. Sarebbe troppo facile ricordare una dietro l'altra le successive e contrastanti valutazioni numeriche del fenomeno che sono venute da parte delle medesime fonti di governo. Mi limito ad osservare, prendendo per buone le cifre illustrate ieri – con la sola osservazione che se l'ISTAT stimava in 963.000 gli extracomunitari due mesi fa, oggi la stima andrebbe aggiornata – che lo stesso vicepresidente del consiglio onorevole Martelli ha dovuto riconoscere che del milione circa di extracomunitari almeno un terzo non uscirà dalla clandestinità grazie alla nuova sanatoria.

Di queste centinaia di migliaia di clandestini, non è accettabile il tentativo di presentarli tutti o la più parte come stagionali o solo temporaneamente in Italia e dunque non interessati alla regolarizzazione. Essi rappresentano al contrario la prova vivente – e dolente – della fondatezza della nostra obiezione di fondo. Una prova vivente che fa il paio con la cifra estremamente bassa dei datori di lavoro in nero che hanno ritenuto di doversi regolarizzare, che hanno cioè creduto che l'affare di sfruttare manodopera a basso costo fosse davvero giunto al termine per effetto della legge del governo di cui si torna in questa sede – ma su queste basi? – ad asserire la presunta severità. Come se la severità potesse misurarsi sui circa duemila clandestini che sono stati espulsi dall'inizio dell'anno invece che sulle centinaia di migliaia che clandestini resteranno.

L'impostazione repubblicana

Sarà bene ricapitolare qui le più significative differenze di ispirazione che presiedono ad un'impostazione come la nostra rispetto a quella che l'Italia ha deciso di seguire e che ieri è stata difesa a spada tratta. Vi è anzitutto nella nostra obiezione una questione di fondo, che attiene per così dire ai limiti demografici e dello sviluppo economico e del benessere nel nostro paese. È una questione che anche nella prima giornata di questi lavori è tornata prepotentemente ad affermare la necessità di una vasta

immigrazione nel nostro paese come soluzione per fronteggiare convenientemente una situazione di invecchiamento progressivo della manodopera, e parallelamente per bloccare e gradualmente invertire il processo di decremento demografico che invece si paventa proseguendo con i ritmi attuali di fecondità. A tale proposito la nostra obiezione è frontale. Il problema del nostro paese in rapporto alle sue risorse non è quello di impedire una sottopopolazione che non esiste. Ma al contrario di moderare una sovrappopolazione che ha portato a fenomeni di selvaggia devastazione delle risorse ambientali ed idrogeologiche. Non si dimentichi che un paese come la Francia paragonabile a noi per popolazione ha una superficie abitabile superiore approssimativamente di circa un terzo.

Non è affatto un omaggio a malthusianesimo fuori luogo e fuori tempo, di conseguenza, porre come noi facciamo al nostro paese il limite di accogliere un numero di immigrati pari ma non superiore a quanti il nostro paese può degnamente ospitare dando loro lavoro, casa e servizi sociali adeguati. Ciò discende non da una convinzione filosofica, ma dalla volontà da una parte di preservare il nostro paese dalle tensioni collegate a quella che molti hanno definito la "guerra tra i poveri", e dall'altra di evitare per centinaia di migliaia di immigrati una disillusione ben più amara e sradicante di quanto non lo sia la permanenza nei paesi di provenienza abbandonati per un sogno che noi non siamo in grado di mantenere.

La realtà dei fatti intorno a noi dice che oggi in Italia non vi è sistemazione dignitosa neppure per il milione di extracomunitari che si stima vi siano già oggi. Per averne nozione bastava dare uno sguardo al degrado dei centri storici delle città in cui i clandestini si concentrano, dediti ad una vita di stenti e di espedienti. Eppure invece di tenerne giusta considerazione si è preferito che il malessere e la protesta popolare giungessero al diapason ed esplodessero, a Milano come a Genova, a Torino come a Firenze.

C'è poi una seconda considerazione di fondo, che ci spinge a non far nostra la facile, per quanto generosa, illusione della società multietnica realizzata dall'oggi al domani. È la considerazione di fondo che ci spinge a trar lezione e partito dall'esperienza pluridecennale di paesi più avanzati di noi, che prima di noi hanno affrontato la questione, e prima di noi sono stati costretti a percorrere a ritroso il cammino che con tanta generosità iniziale avevano talora tracciato e in parte percorso.

Intendo riferirmi ad un arco di esperienze assai vaste. Da quella della Repubblica Federale che giustamente ieri è stata ricordata come paese sempre estremamente prudente nell'alimentare negli immigrati sogni di assimilazione, e che ha sempre preferito invece fissare con estrema severità le quantità di manodopera di cui la sua produzione aveva bisogno. All'esperienza dei paesi come la Svezia, che hanno praticato per decenni una politica di generosa accoglienza che ha portato oggi non solo a gravissimi problemi finanziari ma soprattutto a vere e proprie esplosioni di intolleranza. Fino alla lezione di paesi come la Francia, di cui altrettanto giustamente si è detto ieri che la sua diffusa ricerca di integrazione piena per milioni di immigrati ha finito però per produrre un aggravamento progressivo delle condizioni della convivenza civile. La Francia, terra delle libertà per antonomasia, che già dal 1974 ha però chiuso sostanzialmente le sue frontiere adottando criteri assai restrittivi financo per i ricongiungimenti familiari. È la Francia civile che proprio in questi giorni il premier Rocard chiama a raccolta – forze di governo e opposizione liberale, repubblicana e gaullista – per una politica comune sull'immigrazione che vede da una parte più azioni positive per l'integrazione di chi in Francia c'è già, ma dall'altra un giro di vite al codice della nazionalità e della cittadinanza.

È del resto lo stesso premier Rocard, il premier socialista Rocard, che ha messo da parte l'ipotesi di concessione agli immigrati non cittadini del diritto di voto amministrativo. È stato detto ieri da questa tribuna avanzando quella stessa proposta che ad obiettare contro di essa è il "possidente e l'aristocratico", colui che "copre e assolve l'intolleranza e la xenofobia lasciando senza tutela, senza difesa e senza parola l'immigrato". È intollerante e xenofobo il premier socialista Rocard? Ci si sente di dire questo? Se questi sono gli argomenti dei proponenti, noi a maggior ragione respingiamo la proposta di concessione del voto agli immigrati non cittadini. Vi sono già sufficienti ragioni di inquinamento intorno alle contese elettorali nel nostro paese per non dover aggiungere anche il sospetto di interessato interesse di certi partiti verso gli immigrati.

C'è, infine, una terza ragione per la quale noi repubblicani abbiamo sostenuto una posizione tanto critica nei confronti della sanatoria a frontiere aperte. È una ragione più schiettamente politica, rispetto alle precedenti due che risiedono invece nell'osservazione oggettiva del fenomeno migratorio e dei problemi ad esso collegati. Questa terza ragione sta nel fatto che noi abbiamo osservato attentamente a che cosa ha portato il fenomeno della protesta popolare verso politiche dell'immigrazione considerate come aperture ingiustificate e lesive dei diritti acquisiti dei cittadini. Quella protesta ha portato a fenomeni come l'imprevedibile rinascita di una destra estrema alle elezioni tedesco-federali, e ha portato in Francia all'esplosione di un fenomeno di intolleranza organizzata e nostalgica come il lepenismo. Ha portato in altre parole alla forte affermazione di forze che stanno fuori del sistema, che traggono immeritato ma facile vantaggio dall'essere antisistema.

Noi abbiamo messo sull'avviso che questo era il rischio che si correva anche in Italia. I fatti si sono successivamente incaricati di dimostrare quanto le leghe si siano avvantaggiate dell'errore compiuto con il decreto 416 e la legge 39.

Quesiti al governo

Concludo ponendo al governo alcuni quesiti che a nostro giudizio sono essenziali.

Primo: le conseguenze della sanatoria. Che cosa si intende fare delle centinaia di migliaia di coloro che resteranno clandestini il primo luglio, quando i termini della sanatoria saranno scaduti e ancora lontana sarà la data per fissare alcuna quota rigida agli ingressi? Sinceramente, noi non lo abbiamo capito. Mentre vorremmo che dubbi sulla possibilità di proroghe ulteriori di qualunque tipo – come pure esponenti di governo non hanno già mancato di richiedere e di adombrare, nelle scorse settimane – non ne restassero nella maniera più assoluta.

Secondo: i visti. Continuiamo a non comprendere perché non sia stata data immediata attuazione al regime di visti obbligatori per i paesi ad alto flusso migratorio, regime che pure siamo riusciti a far introdurre nella legge di conversione. Vedo che il presidente tunisino Ben Alì, in questi giorni in Italia, si fa promotore della richiesta di non attuare il visto obbligatorio nei confronti del suo paese. Sarà interessante conoscere quale risposta gli darà il governo italiano.

Terzo: la casa. Noi non abbiamo ben compreso in che cosa la nuova proposta di abitazioni per gli immigrati differisca dalla precedente, che tante giustificate proteste sollevò nell'opinione pubblica. In dichiarazioni alla stampa nei giorni scorsi, il Ministro dei Lavori Pubblici ha lasciato intendere che a tal fine potrebbero destinarsi beni demaniali dismessi e caserme cedute dalla Difesa. Ma resta da comprendere in tal caso come si potrebbe evitare che le caserme divenissero ghetti, come si ovvierebbe al problema rappresentato dal fatto che molte di esse sorgono nei centri storici, donde si penserebbe di ricavare gli stanziamenti necessari visto che lo stesso piano per l'edilizia del Ministro Prandini non riesce a decollare proprio per mancanza di fondi.

Il vicepresidente del consiglio, per parte sua, ha adombrato un'ipotesi che non prevede la destinazione a tal uso di immobili pubblici dismessi, ma neppure la esclude. Ed è inoltre tornato a formulare ipotesi di graduatorie che in nessun caso possono ipotizzare soluzioni al problema se non al serio rischio di tornare ad innescare la protesta di chi aspetta casa invano da anni ed anni.

Quarto: i tetti agli ingressi. La legge prevede che essi debbano essere fissati nel prossimo ottobre per il 1991. Come intende muoversi il governo? La nostra richiesta al governo è che essi siano estremamente limitati, il più possibile vicini ad apparire come una sostanziale chiusura a nuovi ingressi.

Occorre avere un quadro preciso. Non si può lanciare un appello incondizionato all'aumento degli studenti extracomunitari, se non nei precisi limiti di accoglienza delle nostre strutture di formazione e scolastiche che sono quelli che tutti conoscono. Né si possono sottovalutare i problemi collegati al fatto che tanti immigrati clandestini trovino purtroppo soluzione ai problemi della sopravvivenza finendo vittime dei traffici della criminalità grande e piccola.

Società aperta sì, falsa pietà no

I repubblicani sono una forza democratica erede della tradizione del fuoriuscitismo. La società aperta resta il nostro sogno. "Ma il permissivismo è ormai divenuto falsa pietà, quando addirittura non serve gli interessi degli speculatori che vogliono manodopera in nero da sfruttare spudoratamente con il ricatto della denuncia alle autorità": sono parole di Ted Kennedy. Noi le facciamo nostre.

Il nostro realismo nasce da una consapevolezza. Portare lo sviluppo a quei paesi da cui provengono le masse di immigrati è l'unica maniera per dare col tempo stabile soluzione ai problemi che li spingono oggi ad emigrare.

Ma per portare in quei paesi lo sviluppo occorre non incepparne i meccanismi laddove esso oggi arreca i suoi benefici. Sia pur fra mille difficoltà e arretratezze persistenti come nel nostro paese. Pregiudicherebbe il futuro di quei paesi, oltre che il nostro.

Noi non desideriamo contribuirvi.

: PALACE

DOCUMENTO DELLA CONSULTA NAZIONALE PER I PROBLEMI DEI LAVORATORI EXTRACOMUNITARI E DELLE LORO FAMIGLIE (EX LEGGE 943/86)

La *Consulta Nazionale per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie* operante presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale sulla base della Legge 943/86:
– *tenuto conto* dei lavori svolti dalle cinque sottocommissioni, e riassumendone le proposte,
– *consapevole* del dovere che le deriva dall'art. 1 della Legge di operare per rimuovere gli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio dei diritti contemplati nella loro globalità e indivisibilità della Convenzione 143 dell'OIL,
– *sottolinea* il valore positivo della Legge 39/90, come strumento atto:
– a regolarizzare la situazione degli extracomunitari presenti sul territorio italiano al 31 dicembre 1989;
– ad avviare il superamento della riserva geografica per i rifugiati;
– a dare ulteriori garanzie di attuazione dei diritti umani, sociali, economici e culturali affermati dalla Convenzione 143 dell'OIL e dalla Legge 943.
– *Respinge* con fermezza la strumentale deformazione di episodi locali tendenti a suscitare reazioni di rigetto e di tipo razzista, estranei alla cultura e alla civiltà del popolo italiano.
– La Consulta, mentre *sollecita* gli organi competenti ad una corretta applicazione della Legge, invita gli organi di stampa e di informazione audiovisiva a non sottovalutare la responsabilità che deriva da una informazione distorta e a volte anche incosciamente ostile ai più deboli.
– *Richiama* in proposito e fa proprie le conclusioni unanimi del documento finale della II Conferenza dell'Emigrazione Italiana, che "memore delle sofferenze legate alla vicenda secolare della emigrazione italiana, sottolinea la necessità inderogabile per l'Italia di sviluppare una politica immigratoria basata sul rispetto della dignità umana e dei diritti dei lavoratori, che respinga ogni forma di xenofobia e di razzismo".
– *Ricordando* che su questa base la Conferenza nazionale dell'Emigrazione chiese la convocazione di una *Conferenza Nazionale dell'Immigrazione*, la Consulta intende portare in questa sede il contributo di proposte maturate dalla diretta esperienza degli immigrati, dei sindacati, delle Chiese, delle forze imprenditoriali, delle Regioni e degli Enti Locali, che partecipano ai lavori di questa unica sede istituzionale di confronto.
– *Sottopone* all'attenzione di tutto il popolo italiano l'esigenza di comprendere che le misure atte a impedire nuove migrazioni clandestine non sono né in impossibili e disumane espulsioni di massa, né nell'uso della forza, ma nella capacità di combattere il *lavoro nero* e ogni forma di sfruttamento dell'uomo sull'uomo, non solo perché introduce nell'economia elementi di illecita concorrenza, ma perché rappresenta un ulteriore incoraggiamento all'ingresso di nuova mano d'opera clandestina e soprattutto perché è profondamente ingiusto.

La via della *prevenzione* è quindi la via maestra da seguire ed essa è legata alla capacità di:
1. assicurare l'eguaglianza di trattamento e di condizioni di lavoro, garantendo ai datori di lavoro eguali costi contributivi e proteggendoli contro la concorrenza illecita,
2. applicare le sanzioni amministrative e penali per i trafficanti e gli intermediari, già previste dalla 943 e ribadite dalla Legge 39,
3. attuare una politica concentrata di accordi bilaterali con i paesi interessati, anche in materia di definizione del delitto internazionale di traffico di mano d'opera,
4. realizzare in cooperazione con i paesi d'origine progetti comuni e una campagna d'informazione sui rischi e le conseguenze dell'immigrazione clandestina.

Per eliminare le situazioni preesistenti invece non c'è che la via della regolarizzazione amministrativa, dell'inserimento sociale e del diritto alla riunificazione familiare. Vanno segnalati in proposito alcuni problemi immediati:

1. Nei casi di ritorno forzato nei paesi d'origine, bisogna garantire il pieno rispetto di tutti i diritti acquisiti e – soprattutto – dei diritti dell'uomo e delle convenzioni internazionali cui l'Italia ha aderito in modo convinto. Tra i casi più evidenti di rischio dopo il 31 dicembre 1989 sono quelli degli Eritrei cui non viene riconosciuto il carattere di rifugiati, sulla base di una interpretazione formale e restrittiva della Convenzione di Ginevra, mentre ciascuno sa che – se respinti – essi rischiano la pena di morte.

2. Dato che l'Italia è diventata paese di "prima accoglienza" o di "resettlement", esiste la possibilità che i paesi che accoglievano gli *immigrati in transito* (USA, Canada, Australia), non li accettino più. Per quanto questo fenomeno debba essere in via di esaurimento, sarà necessario un periodo di transizione durante il quale dovrebbe essere possibile un *permesso di soggiorno in transito* che garantisca i diritti fondamentali. Il fenomeno è particolarmente forte a Roma dove si concentrano le persone che intendono proseguire sulla via dell'emigrazione e cercano di restare vicino ai vari uffici ed enti che organizzano l'emigrazione. Le persone in attesa di emigrazione appartengono a quattro categorie: rifugiati sotto mandato, rifugiati sotto convenzione, rifugiati de facto e migranti per ragioni varie.

– Essi non godono oggi di nessuno dei diritti fondamentali (lavoro, assistenza sociale e sanitaria, educazione, ecc.);
– queste persone non usufruiscono delle possibilità di mettersi in regola con la "Sanatoria" della Legge n. 39/90, né chiedono, in caso si tratti di rifugiati, la conversione del loro status di rifugiati sotto "Mandato" a rifugiati sotto "Convenzione";
– questo significa che queste persone non usciranno dal loro status di parziale clandestinità e precarietà.

Sarà necessario assistere temporaneamente queste persone e fare ancora una volta chiarezza sulle prospettive, insieme ai Governi del Canada, degli USA e dell'Australia, per tranquillizzare queste categorie di immigrati, assicurando che una loro regolarizzazione non pregiudica la possibilità di emigrare in un altro paese.

3. Siamo a conoscenza di numerosi casi in cui i posti di polizia alla frontiera o le Questure *non hanno accettato inizialmente la domanda* di asilo o di regolarizzazione in base alla Legge n. 39/90, mettendo in dubbio la validità della domanda, ma senza rilasciare una notifica scritta e motivata. Lo stesso vale in caso di non accettazione alla frontiera. È necessario che tale prassi sia corretta.

4. Occorre che l'atto notorio sia raccolto non solo per la identificazione della persona ma anche per attestare la sua presenza nel territorio alla data del 31 dicembre 1989.

5. Occorre che l'assistenza sanitaria venga garantita a tutti gli extracomunitari e non solo a coloro che si regolarizzano ora, ma anche a coloro che si regolarizzarono con la 943.

6. Occorre evitare che problemi fiscali e contributivi pregressi ostacolino ancor più le regolarizzazioni.

La Consulta – nel momento stesso in cui ha avviato il suo lavoro nei vari temi affidati alla sua competenza – non sottovaluta certamente i problemi socio-politici legati alla parità salariale, al godimento dei diritti sindacali e politici, alla creazione di adeguate strutture scolastiche, di formazione professionale, sanitarie, assistenziali e previdenziali, alle questioni degli alloggi, alle iniziative culturali atte a respingere i fenomeni di tensione sociale alimentati da orientamenti xenofobi più o meno sostenuti da gruppi interessati. Si riassumono in proposito le principali *proposte finora emerse dal lavoro delle cinque sottocommissioni*:

A) *La residenza*: occorre che il Ministro dell'Interno emani opportune disposizioni atte a facilitare ai lavoratori ed ai cittadini extracomunitari l'iscrizione anagrafica, l'acquisizione della residenza e la carta d'identità di cui all'art. 6 comma 3 L. 39/90. La richiesta deriva dalla constatazione della vigenza di procedure differenti da comune a comune, nonché dall'esigenza di evitare atteggiamenti discriminatori da parte degli uffici competenti. La *residenza* è condizione essenziale per il processo d'integrazione auspicato e per esercitare *il diritto al voto amministrativo* quando le norme costituzionali lo consentiranno, come avviene in altri paesi della Comunità Europea.

B) *Il lavoro nero*: occorre predisporre misure urgenti per ridurre al massimo il fenomeno, sia per mezzo di opportuni incentivi come flessibilizzazione del mercato del lavoro e alleggerimento degli oneri sociali, sia con il rafforzamento degli strumenti di prevenzione e di controllo e delle misure repressive. Allo stesso scopo è urgente portare anche la scadenza dei termini entro i quali i datori possono regolarizzare i propri dipendenti extracomunitari al 28 giugno p.v. (art. 9 comma 8 L. 39/90). Per quei lavoratori che non possono fruire della sicurezza sociale nel paese di provenienza, non esistendo accordi di sicurezza sociale, è opportuno prevedere a titolo di incentivo all'emersione una adeguata compensazione, calcolata in base alla durata dell'anzianità contributiva in Italia da erogare all'atto del rientro in patria, eventualmente mediante costituzione di un fondo.

C) È necessario che *Regioni ed Enti Locali*:
– pongano in essere strutture capaci ad acquisire i necessari elementi conoscitivi sulla presenza degli immigrati stranieri nei rispettivi territori e sui rispettivi bisogni;
– predispongano, senza ritardo, dei programmi idonei per una efficace politica di accoglienza;
– emanino le necessarie disposizioni legislative in attuazione delle Leggi n. 943/86 e 39/90.

D) *Il Governo* deve porre in essere le misure più idonee affinché i fondi previsti nella Legge 39/90 a favore di Regioni ed Enti Locali siano ripartiti con urgenza; deve prevedere, inoltre, nell'ambito della prossima Legge finanziaria ulteriori fondi a favore di Regioni ed Enti Locali per i maggiori compiti loro affidati.

E) *informazione*

Per attuare la diffusione delle informazioni e verificarne l'efficacia la Consulta Nazionale dovrebbe darsi un ruolo operativo e stabilire un diretto rapporto con le Consulte Regionali che a loro volta dovrebbero assumere un ruolo di collaborazione e coordinamento con gli Enti locali, i servizi sul territorio e le Consulte Comunali. Un collegamento capillare delle diverse sedi istituzionali attraverso le Consulte che comprendono nel loro ambito tutte le componenti sociali, pubbliche e private, potrebbe costituire senz'altro un utile sistema di coordinamento ed una occasione per acquisire una funzione di "osservatorio" sulle risultanze dell'applicazione della Legge n. 39/90 anche per raggiungere l'obiettivo di ottenere interpretazioni, prassi e comportamenti omogenei su tutto il territorio nazionale, evitando così discriminazioni nel trattamento delle persone e discrezionalità nell'interpretazione della norma.

F) *servizi sociali*

Prioritaria è la piena attuazione dell'art. 12, punto 4, che prevede l'istituzione di servizi sociali ai posti di frontiera ove devono collaborare i servizi sociali stessi e le autorità di polizia. È inoltre indispensabile che presso tali uffici venga previsto l'inserimento di personale plurilingue o di interpreti. Particolare attenzione deve essere riservata ai *richiedenti asilo politico*, ai quali deve essere assicurata l'assistenza di assistenti sociali preparati e aggiornati e di rappresentanti del Consiglio Italiano per i Rifugiati i quali dovrebbero avere compiti di consulenza e tutela.

G) *assistenza sanitaria*

Bisogna riconoscere il diritto all'assistenza sanitaria automaticamente e contestualmente alla richiesta di

permesso di soggiorno e di residenza, invece che rinviarlo all'acquisizione di una documentazione complessa ed alla conclusione di una lunga procedura. Va inoltre sottolineata l'esigenza di attuare norme sanitarie all'ingresso escludendo ogni forma di discrezionalità nel rispetto delle norme internazionali indicate dall'OMS ed in armonia con quelle degli altri Stati europei.

H) *alloggio*

Le soluzioni da adottare dovranno tenere conto del fatto che la disponibilità di una casa può essere elemento determinante al fine di prevenire comportamenti asociali o antisociali. È necessario fornire indicazioni per attivare tutte le misure necessarie ad istituire centri di accoglienza a livello di territorio e di istituzioni, privati e pubblici con standard verificati, anche per persone in transito, richiedenti asilo e stagionali; considerare a questo proposito l'opportunità di favorire la costituzione di case-albergo per accogliere persone singole e nuclei familiari ricorrendo, se necessario, ad edifici demaniali disponibili o di facile ristrutturazione, situati anche nel contesto urbano. È urgente decidere le modalità di accesso all'edilizia pubblica, per quanto riguarda l'immigrazione stanziale, in base alle stesse norme stabilite per i cittadini italiani, con particolare attenzione alle famiglie costituite da coniugi di diversa cittadinanza di cui uno italiano e con figli minori.

I) *Provvedimenti la cui attuazione è da considerarsi a medio termine*

1) *Servizi sociali*

La definizione delle competenze ed il coordinamento sono particolarmente urgenti anche in rapporto all'istituzione di nuovi e specifici servizi istituiti presso gli Uffici Provinciali del Lavoro ed ai posti di frontiera, servizi questi che dovranno coordinarsi con i servizi di base del territorio già esistenti ed a quelli presso le strutture scolastiche ed ospedaliere. È importante l'istituzione di corsi di aggiornamento per gli assistenti sociali e per tutto il personale già inserito nei servizi pubblici. Si auspica anche la promozione di programmi di scambio sia di esperienze che di operatori sociali tra l'Italia ed i paesi di provenienza degli immigrati. Un particolare rilievo va dato al coordinamento dei servizi a livello internazionale, soprattutto per quanto riguarda i problemi di carattere socio-giuridico individuali e familiari con particolare attenzione ai minori, ai ricongiungimenti familiari, ai rimpatri, all'affidamento dei figli, ai matrimoni misti, ai rifugiati ed ai richiedenti asilo.

2) *Assistenza sanitaria*

Stabilito il diritto ad accedere all'assistenza sanitaria per tutti gli stranieri presenti in situazione di legalità sul territorio, sembra utile considerare la necessità di promuovere l'aggiornamento del personale medico e paramedico per quanto concerne le patologie più frequenti nei paesi di provenienza degli immigrati, patologie spesso assai rare nel nostro paese. Si indica l'opportunità della presenza di interpreti presso le strutture ospedaliere dei centri urbani con alta percentuale di presenze di stranieri e di prevedere al momento delle dimissioni una traduzione della cartella clinica nella lingua del malato. Si tratta infatti di un importante documento per il soggetto ed un sicuro riferimento medico in caso di rimpatrio e successiva emigrazione.

3) *Alloggio*

In tempi medi e lunghi il problema degli alloggi per gli stranieri va considerato nel contesto generale della pianificazione dell'edilizia pubblica cercando di non creare né situazioni privilegiate né discriminanti. A questo fine è utile:

a. esplorare la possibilità di usufruire di fondi europei ed internazionali destinati all'edilizia popolare (vedi Fondo di Sviluppo Europeo di Parigi);
b. dare la possibilità agli immigrati di ricevere contributi per alloggio previsti dalle Amministrazioni comunali a parità di condizioni con i cittadini italiani, nei Comuni ove queste previdenze esistano;
c. sollecitare interventi padronali che si inseriscano nei piani di edilizia comunali;
d. prevedere, nelle zone agricole, facilitazioni di carattere finanziario per la ristrutturazione di abitazioni rurali abbandonate, da riattivare per la popolazione addetta a lavori agricoli.

4) *Ricongiungimenti familiari*

È indispensabile adottare procedure più rapide, norme e tempi certi oltre a criteri uniformi di selezione. Sollecitare e coordinare, ove possibile, interventi di servizio sociale presso le famiglie, prima della partenza dal paese di origine, finalizzati ad un orientamento ed alla formulazione di una progettualità di inserimento. Sono importanti interventi di primo accoglimento all'arrivo, specie per quanto riguarda l'inserimento scolastico dei figli ed i rapporti con la struttura assistenziale del territorio. Pertanto a tal fine è necessario sollecitare i Ministeri interessati a concordare e semplificare le procedure con i paesi di provenienza.

5) *Minori non accompagnati ed in famiglia*

Per quanto riguarda i minori non accompagnati è indispensabile che nell'ambito dei servizi di accoglienza si dedichi a loro una particolare attenzione e, ove possibile, si verifichi, attraverso il coordinamento dei servizi sociali a livello internazionale, la situazione di espatrio in rapporto alla famiglia di origine. Tale intervento è indispensabile per permettere al Tribunale per i minorenni competente di adottare dei provvedimenti idonei alla situazione individuale e familiare del minore e per stabilire eventuali progetti di formazione e recupero

idonei sia in rapporto alle potenzialità del minore che alle situazioni di realtà in cui si verrà a trovare in futuro. Gli interventi a favore di minori che hanno chiesto asilo politico devono essere attuati con particolare cautela; i contatti nel paese di origine, p.e. con i genitori, molte volte possono mettere a rischio la sicurezza del minore e della propria famiglia nel caso in cui non esistano concrete garanzie di riservatezza.

Per quanto si riferisce ai minori in famiglia o accolti presso istituti di assistenza, di età inferiore ai 10/12 anni, si segnala la richiesta delle associazioni di cittadini extracomunitari che la prassi di procedere ad affidamenti di bambini a famiglie autoctone non venga consentita e che comunque non sia considerata come provvedimento assistenziale valido per risolvere situazioni di emergenza dovute a problemi di alloggio o di sussistenza. Tale prassi, spesso seguita senza garanzie di Legge, ha dato esiti negativi sia per quanto attiene l'unità del nucleo familiare che per un armonico sviluppo psicofisico del minore, oltre a determinare situazioni spesso assai ambigue. Si raccomanda quindi la massima prudenza ed eventualmente si indica la soluzione dell'affido a famiglie dello stesso gruppo etnico-culturale.

La sollecita *Ratifica della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo* consentirà anche di meglio tutelare quanto essa esplicitamente prevede a tutela dei diritti dei bambini migranti o rifugiati.

6) *Donne sole o comunque non inserite nel contesto produttivo e sociale del paese*

Per questo gruppo di persone che per esigenze familiari o culturali rimangono forzatamente escluse da un processo di socializzazione si dovrebbero prevedere interventi di servizio sociale domiciliari che mirino ad attenuare l'isolamento dal contesto sociale e a prevenire una eccessiva divaricazione tra loro e gli altri membri della famiglia, onde evitare squilibri nei ruoli e nei compiti d'ognuno. È chiaro che il relativo servizio sociale, poiché deve tener conto anche di usanze dovute a norme di carattere religioso, deve essere svolto da personale particolarmente sensibile e qualificato.

7) *Matrimoni misti*

I matrimoni misti, mentre da molti sono considerati come un valido mezzo di reciproco scambio di valori culturali, presentano indubbiamente anche alcuni rischi per i figli per quanto attiene alla loro identificazione con uno dei due gruppi culturali di appartenenza. Inoltre in caso di separazione o divorzio presentano problemi legati ai diversi ordinamenti giuridici ed a valutazioni socio-culturali dell'evento spesso contrastanti. È utile, come già sperimentato in altri paesi, l'istituzione di servizi di consulenza inseriti presso i *consultori familiari*.

8) Per favorire e facilitare l'accesso degli extracomunitari alla *formazione professionale*, si ritiene utile prevedere:

a) corsi di alfabetizzazione e di lingua propedeutici agli insegnamenti;

b) aiuti economici che consentano la frequenza dei corsi senza creare discriminazioni nei confronti dei lavoratori italiani, una ipotesi può essere quella che prevede l'istituzione di corsi in formula convittuale (vitto + alloggio + insegnamento).

c) interventi del Fondo Sociale Europeo:

gli obiettivi 3 e 4, asse 5, punto B, necessitano di maggiori finanziamenti, meglio distribuiti tra le Regioni italiane, che tengano conto del flusso migratorio e delle presenze attuali in Italia. I piani di intervento del FSE sono stati dimensionati sulla base delle stime risalenti al 1989, pertanto è necessario finanziarli.

Inoltre gli interventi previsti sotto il punto B dell'asse 5 riguardano genericamente tutti i migranti; pertanto alla luce della presente situazione sarebbe opportuno scindere analiticamente i finanziamenti a favore degli italiani all'estero da quelli per gli immigrati in Italia.

d) Nelle procedure regionali di finanziamento dei progetti di formazione, occorre assicurare i principi di trasparenza ed idoneità degli interventi. Pertanto si suggerisce di:

– verificare le reali necessità formative avvalendosi dell'intervento, nella fase decisionale, della Commissione Regionale per l'impiego e della Agenzia del Lavoro;
– vagliare l'idoneità e la congruità degli interventi avvalendosi del parere della Commissione Regionale per l'Impiego, della Agenzia del Lavoro e della Consulta Regionale per l'Immigrazione prevista dalla Legge 943/86;
– costituire un fondo anticipazioni finanziato dalla Regione che consenta l'accesso alle attività di formazione di Enti qualificati ma sprovvisti di riserve finanziarie.

9) Formazione professionale programmata per il rientro nei paesi di origine:

a – avviare consultazioni bilaterali per accertare le esigenze del mercato del lavoro nei paesi di origine;
b – studiare ipotesi di formazione realizzata direttamente nei paesi di origine;
c – collegare l'azione del Ministero del Lavoro con i progetti di Cooperazione allo sviluppo realizzati dal Ministero degli Affari Esteri, finalizzando la formazione specifica – aperta anche agli studenti esteri – all'apporto di risorse umane ai paesi di origine.

Certamente le risorse italiane sono limitate, ma il grado di elasticità di questi limiti dipende anche dalla capacità di comprendere che l'incontro dei popoli rappresenta un arricchimento per la cultura e la società del futuro e una certezza di pace. Malgrado la corrente opinione, l'Italia non era preparata a comprendere le complesse necessità che nascono da nuove presenze di uomini, donne, famiglie, culture, fedi religiose, che richiedono non solo buone parole, ma strutture e servizi idonei, rapportati ai bisogni umani quotidiani. Partendo da questa convinzione, abbiamo il dovere di *programmare l'accoglienza*, passando intanto attraverso una serie di provvedimenti in parte amministrativi e in parte legislativi, che sono stati appena adombrati dalla recente Legge:

1. una completa regolarizzazione degli immigrati già presenti nel territorio;

2. il censimento della popolazione straniera, collegato con la utilizzazione dell'*Osservatorio del Lavoro*, anche ai fini della programmazione dei flussi. Ciò significa anche creare un coordinamento adeguato da un lato con l'Osservatorio Europeo del Lavoro e dall'altro con le Commissioni Regionali per l'Impiego con le nuove Agenzie Regionali del Lavoro, con gli Osservatori Regionali e con le Consulte Regionali e Locali dell'Immigrazione.

Va sollecitata in proposito la costituzione e la piena funzionalità di Consulte Regionali dell'immigrazione in tutte le Regioni, autonome da quelle dell'emigrazione, anche se coordinate nell'ambito dello stesso Assessorato.

Il Servizio Centrale per i lavoratori immigrati e la Consulta Nazionale devono assumere il coordinamento degli aspetti conoscitivi e previsionali della domanda e dell'offerta di lavoro e della sua evoluzione al fine di contribuire alla razionale definizione delle scelte di programmazione dei flussi e di approntamento delle strutture formative e dei servizi necessari.

3. una organica legislazione relativa al diritto d'asilo, sulla base dell'art. 10 della Costituzione;

4. un aggiornamento della 943, con risorse per la formazione e i servizi, come già proposto dal Ministero del Lavoro;

5. una nuova Legge per il soggiorno, che elimini la discrezionalità e si basi sulla certezza del diritto; ciò era stato già definito di fatto nel testo approvato alla Camera nel 1987;

6. una Legge sugli stagionali, gli immigrati temporanei e in transito, specie nel settore del commercio e degli ambulanti. Non ha senso favorire un processo di sradicamento che non corrisponde né alle necessità, né alle scelte individuali; l'esperienza dell'emigrazione italiana in merito può essere utile specie per quanto attiene ai flussi migratori dal Magreb.

7. una Legge aperta per gli studenti esteri, comprensiva non solo della piena possibilità di conciliare lo studio con il lavoro, ma anche della possibilità di usufruire di più adeguate borse di studio e di prepararsi al rientro nei paesi di origine o alla partecipazione a programmi di cooperazione allo sviluppo dei paesi del terzo mondo, come apporto di risorse umane ai popoli di origine;

8. una serie di accordi bilaterali per i problemi migratori e di lavoro dei paesi dell'Est europeo;

9. un urgente piano di cooperazione euro-mediterranea accompagnato da idonei accordi bilaterali con quei paesi. Anche a questo scopo va urgentemente attivata presso il MAE la commissione per gli accordi bilaterali e multilaterali prevista dalla Legge 943;

10. una strategia concreta per la cooperazione Nord-Sud e Sud-Sud, distinta anche legislativamente dalla cooperazione Est-Ovest;

11. la creazione di una struttura decentrata di servizio quale prevista dalla raccomandazione 86 dell'OIL, per assistere gli immigrati e le loro famiglie e per cooperare con le istituzioni statali e locali di programmazione. Questo servizio dovrebbe vedere la partecipazione delle associazioni, dei sindacati, delle ONG e delle organizzazioni degli immigrati ed essere collegata con la consulta nazionale, alla quale va attribuita una competenza globale in materia di immigrazioni;

12. l'Italia, che si avvia ad assumere la presidenza della CEE nel secondo semestre del 1990, deve porre all'odg il problema di *una politica europea comune in materia di immigrazioni*. Occorre però chiarire che non si tratta tanto di coordinare le politiche di contenimento dei flussi, ma piuttosto di una corretta programmazione delle politiche del lavoro e delle politiche migratorie nel loro complesso, come parte delle politiche economico-sociali europee. Non si tratta di materia da affrontare in termini di chiusura delle frontiere e di muri esterni, che si sono già dimostrati velleitari e contradditori (vedi gli effetti perversi determinati dal 1974 in poi dalla dichiarata fine delle migrazioni), ma di una *regolazione comune dei processi di immigrazione come parte delle politiche sociali*, del mercato del lavoro, della occupazione e delle garanzie contro ogni forma di *dumping* sociale. Questo significa in sostanza realizzare una politica sociale europea e nazionale, con tutte le sue implicazioni in materia di sicurezza sociale e di politiche familiari e formative, che riguardano anche la condizione dei lavoratori immigrati, nel rispetto delle norme previste dalla Carta Sociale Europea e dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

La politica europea, come quella nazionale, va particolarmente orientata ad affrontare le cause dei flussi migratori "alla fonte", sostenendo il cambiamento e lo sviluppo necessario nei paesi di origine; ma nel contempo occorre programmare i nuovi flussi e attuare le

riunificazioni familiari, commisurandole alla responsabilità di accoglienza e di inserimento, di cui abbiamo ancora scarsa coscienza. Il tutto con il metodo partecipativo avviato dalla Consulta Nazionale e da quelle Regionali, con l'ausilio di una legislazione organica ma sufficientemente flessibile per affrontare la eterogeneità del fenomeno migratorio e la identificazione delle soluzioni concrete man mano che nuove situazioni verranno a manifestarsi.

Per quanto l'immigrazione presenti tante difficoltà, essa rappresenta, come l'antica esperienza migratoria italiana, una grande occasione di confronto, di dialogo, di arricchimento delle culture nazionali, di comprensione del significato complesso *delle solidarietà e delle coerenze*. E rappresentano anche un aiuto al crescere del nostro sviluppo economico, attraverso il lavoro.

È ora urgente che il Governo e le forze politiche non pensino di archiviare le questioni legislative e amministrative che sono state avviate. È comprensibile la tentazione di farlo, poiché la Legge di sanatoria ha innescato non poche difficoltà e speculazioni imprevedibili appena alla vigilia, ma bisogna sfuggire al comodo rinvio.

Bisogna infine sostenere *un grande progetto culturale ed educativo* che sconfigga le tentazioni razziste, anche quelle serpeggianti nelle leghe regionali, ricostruendo le ragioni di consenso popolare sulla base della aperta difesa dei diritti umani. Quei diritti e quelle solidarietà che abbiamo richiesto per i nostri emigrati.

Non è possibile costruire il futuro senza ricollegarci ad un passato che, in Italia soprattutto, fu caratterizzato dall'incontro fecondo di gruppi etnici, di uomini, donne, popoli, culture, che danno titolo a coloro che giungono oggi tra noi, a non sentirsi stranieri, poiché furono già parte della nostra civiltà.

Dobbiamo promuovere e sostenere le iniziative, i progetti, e gli strumenti legislativi ed operativi che consentano di rendere più accogliente la società italiana e che diano quindi credibilità vera alla nostra scelta per una piena affermazione dei diritti di ogni uomo.

Siamo consapevoli della difficoltà di concepire e costruire una società davvero pluralista nelle fedi, nelle culture e nelle etnie e tuttavia riteniamo che per il futuro sempre più interdipendente, di tutti i popoli, questo pluralismo debba costituire un orizzonte verso cui tendere con coraggio e fiducia.

(Approvato dall'Esecutivo della Consulta il 30 maggio 1990)

I DOCUMENTI DELLE 6 COMMISSIONI

I COMMISSIONE: LAVORO

(*Avviamento al lavoro, Lavoro autonomo ed associato, Lavoro stagionale, Lavoro agricolo, Formazione professionale, Sindacalizzazione*)

La Commissione Lavoro della I Conferenza Nazionale dell'Immigrazione ha esaminato le questioni riguardanti le reali possibilità di accesso degli immigrati al mercato del lavoro italiano e l'effettiva parità derivante dal lavoro stesso. Si è partiti da un assunto, contenuto nella relazione di apertura della Conferenza, secondo il quale "l'immigrazione è un nuovo modello di sviluppo, anzi è il nuovo modello di sviluppo del mercato del lavoro italiano".

La Commissione ha esaminato i diversi squilibri dei mercati del lavoro nazionali a livello mondiale, evidenziando che l'interdipendenza del mercato del lavoro internazionale ha come effetto il trasferimento degli squilibri da un paese all'altro. In questo quadro generale di riferimento si è analizzato, quindi, quali risposte l'Italia intenda dare al fine di riequilibrare il proprio mercato del lavoro.

Gli interventi hanno segnalato che è importante analizzare i fattori di espulsione dai paesi in via di sviluppo ed i fattori di attrazione del paese di accoglienza – in questo caso l'Italia – al fine di individuare una politica che agisca sulle cause dei fenomeni migratori e non solo sugli effetti degli stessi.

In questo quadro si è solo accennato – dato che l'argomento era oggetto di un'altra Commissione – alla delicatezza del tema del governo dei flussi migratori quale elemento di riequilibrio del mercato del lavoro nazionale, tenuto conto che la domanda di immigrazione esiste e nasce da una incoerenza qualitativa tra domanda e offerta dei mercati del lavoro locali.

È stato rilevato come, per rendere efficace tale governo, sia centrale intervenire direttamente sull'attuale struttura del mercato del lavoro, in particolare per affrontare i problemi posti dall'economia sommersa e dal lavoro nero che, preesistenti all'arrivo di lavoratori stranieri, rischiano di vanificare ogni tentativo di programmazione.

La Commissione ha, quindi, individuato i seguenti punti da presentare alla Conferenza come prioritari di una iniziativa del governo e anche degli altri interlocutori, forze sociali ed enti locali presenti a questa Conferenza, che consideri le specificità dei mercati del lavoro nei quali, oggi, i lavoratori immigrati sono inseriti e cioè il lavoro dipendente regolarizzato, sommerso e stagionale ed il lavoro autonomo.

Si tratta di adottare nuovi provvedimenti e di potenziare quelli già in vigore, a partire dalla strumentazione già definita con la legge 56/87, per il governo del mercato del lavoro e per una politica attiva dello stesso. In questo quadro la Commissione ha valutato positivamente la proposta del ministro del Lavoro di creare un'agenzia centralizzata rivolta alla formazione professionale e culturale degli immigrati.

La Commissione intende, però, specificare che tale agenzia non deve essere intesa come una struttura rivolta ad una formazione separata per gli immigrati, quanto come un momento ineludibile di collegamento tra Stato e regioni e come punto nodale dell'esperienza dei centri di formazione esistenti, in collegamento effettivo con l'associazionismo degli immigrati. La Commissione ritiene, infatti, che la formazione – segnalata da più interventi come punto fondamentale dei bisogni degli immigrati – deve rispondere non soltanto alle esigenze del mercato del lavoro nazionale ma anche, e soprattutto, alle esigenze reali degli immigrati. Intendiamo con ciò riferirci al riconoscimento delle professionalità già possedute nei paesi di provenienza, alle aspirazioni di lavoro e di vita, alle attuali condizioni di vita in Italia, in sostanza, quindi, alla loro soggettività.

La Commissione riafferma, in questo contesto, che la formazione deve essere inoltre intesa come risorsa per lo sviluppo dei paesi di provenienza, individuando negli attuali immigrati dei veri e propri agenti di sviluppo ai quali va garantita la libertà di inserirsi in Italia oppure la decisione di ritornare nel proprio paese.

1) Per un effettivo accesso al lavoro, sia esso dipendente o autonomo, e per la tutela dello stesso, la Commissione segnala alla Conferenza i seguenti punti:

– Eliminazione dei limiti di iscrizione al collocamento al 29.6.90 per gli immigrati regolarizzati ai fini del permesso di soggiorno, come stabilito dall'apposita circolare del Ministero del Lavoro che interpreta restrittivamente la legge.
– Necessità di ampliamento del lavoro regolare mediante lo spostamento dei termini delle autodenunce dei datori di lavoro, previsti dalla legge 39/90, al 29.6.90 o a data successiva.
– Potenziamento dell'attività ispettiva degli uffici provinciali del lavoro e degli uffici vigilanza dell'Inps anche attraverso specifici progetti mirati, al fine di individuare i rapporti di lavoro irregolari sia per gli immigrati che per gli italiani, soprattutto nei settori dell'agricoltura e dell'edilizia.

2) Importanza del versamento dei contributi previdenziali che possono essere utilizzati a livello nazionale ed internazionale per l'erogazione dei trattamenti di famiglia, del trattamento di disoccupazione e delle pensioni. A tale proposito si invita il governo a negoziare accordi

bilaterali di sicurezza sociale che consentano di utilizzare i contributi versati nei diversi paesi. In questo contesto la Commissione ha sottolineato come la regolarizzazione contributiva dei rapporti di lavoro sia fondamentale, assieme ad una attività di difesa della salute sul posto di lavoro, per il risarcimento degli infortuni ai quali, spesso, gli immigrati sono sottoposti.

3) Il lavoro stagionale è stato individuato come il lavoro dipendente più precario e meno protetto. A questo proposito si chiede che per tale attività il governo italiano studi la possibilità di appositi accordi bilaterali con i paesi di maggior provenienza dei lavoratori stagionali al fine di garantire un ingresso degli stessi mediante regolari permessi di soggiorno.

4) La regolarizzazione del lavoro autonomo è stata considerata uno dei punti qualificanti della legge 39/90. La Commissione ha denunciato che a tutt'oggi le disposizioni amministrative del Ministero dell'Industria e operative delle Camere di commercio necessarie per esercitare tale attività non sono state emanate e chiede con forza che in tempi brevissimi gli immigrati possano esercitare l'attività per la quale si sono regolarizzati, senza impedimenti di sorta.

5) Si chiede che venga abolita la norma che lega il rinnovo del permesso di soggiorno alla dimostrazione del reddito pari alla pensione sociale, in quanto tale disposizione scarica sul lavoratore le eventuali inadempienze del datore di lavoro che non ha regolarizzato i propri dipendenti.

6) La Commissione denuncia infine tutte quelle iniziative che tendono ad impedire ai cittadini immigrati la regolarizzazione del permesso di soggiorno, siano esse derivanti dal carente funzionamento delle strutture all'uopo predisposte o dall'attività intimidatoria di imprenditori disonesti.

La Commissione invita le autorità di governo a tenerne conto quando, dopo il 29.6.90, vorranno applicare la legge in tema di espulsione, non condividendo la linea dura che, in materia, è emersa dalla relazione introduttiva.

In questa direzione la Commissione invita le forze sociali – sindacati, patronati e associazioni imprenditoriali – nonché le associazioni degli immigrati a vigilare affinché non sia leso il diritto degli immigrati all'ingresso ed al soggiorno in Italia.

II COMMISSIONE: RAPPORTI FRA SOCIETÀ DI ACCOGLIENZA E DI PARTENZA

(*Associazionismo e volontariato, Cultura di accoglienza e di provenienza, Diritti civili e politici, Problematiche religiose, Accesso alle fonti di informazione*)

Considerazioni generali

1) Si è sottolineata l'esigenza di assumere un atteggiamento più operativo e pragmatico sui problemi dell'immigrazione. Piuttosto che grandi discorsi è meglio realizzare cose concrete ed in questo senso soprattutto gli immigrati hanno sottolineato che il valore di questa Conferenza si misurerà sui fatti che metterà in moto.

2) Gli immigrati non portano soltanto dei problemi nuovi, ma fanno emergere soprattutto con maggiore problematicità e drammaticità problemi vecchi della società italiana, come: lavoro nero, welfare incompiuto, organizzazioni malavitose, squilibrio Nord-Sud. Quindi l'immigrazione rappresenta un evento al limite "provvidenziale" per risolvere alcune nostre "questioni fondamentali".

3) È necessario avviare una reale "cultura dello scambio" che presuppone una mobilitazione attiva sui due fronti; gli italiani devono prendere coscienza di essere ormai un paese di immigrazione e che ciò comporta l'esigenza di sviluppare una cultura di accettazione e valorizzazione della diversità; gli immigrati devono abbandonare la sindrome dell'assistito ed assumere quanto più possibile atteggiamenti costruttivi di rispetto delle regole e di ricerca del dialogo.

Associazionismo

1) Le associazioni sono dei "laboratori dell'accoglienza e dell'integrazione" ed hanno il doppio compito di attenuare il trauma dello sradicamento salvaguardando l'identità e di favorire l'integrazione nella realtà di arrivo. In questo senso sono ritenute essenziali sia le associazioni monoetniche che quelle plurietniche, che comprendono anche gli italiani.

2) Per questo ruolo essenziale di "anello determinante" dell'integrazione socio-culturale, è necessario garantire alle associazioni spazio e risorse per l'autorganizzazione e di stimoli per quei gruppi etnici che riscontrano più difficoltà ad organizzarsi.

3) È necessario che a fianco delle associazioni si sviluppi la promozione di cooperative miste o di immigrati convenzionate con gli enti pubblici e finalizzate all'autogestione dei servizi socio-sanitari, alla promozione al lavoro, all'organizzazione del tempo libero, alla preparazione di eventuali progetti di rientro.

4) È importante cogliere l'opportunità della discussione in Parlamento delle leggi-quadro sulle associazioni, sul volontariato e sulle cooperative di solidarietà sociale per inserire normative paritetiche a favore degli immigrati.

5) Infine si è sottolineata l'importanza di utilizzare le associazioni come veicolo di diffusione dell'informazione a favore delle diverse comunità e diversi livelli come: i diritti; i servizi sociali e sanitari; la ricerca del lavoro; il freno al lavoro clandestino, ecc.

Accoglienza

1) Si è ribadita l'urgenza di dare applicazione all'articolo 12 della legge 39 che prevede delle strutture di accoglienza alle frontiere in cui siano presenti figure professionali come gli assistenti sociali e gli psicologi, adeguatamente formati.

2) È stato affermato con forza che una "cultura dell'accoglienza" non si può costruire senza un impegno centrale e sostanziale delle istituzioni centrali e locali; il solo volontariato non è sufficiente e senza l'impegno delle istituzioni rischiamo di costruire dei "ghetti dell'accoglienza".

3) È necessario predisporre una politica globale dell'accoglienza che attraversi tutto il territorio nazionale e coinvolga i diversi livelli istituzionali e della società civile. Tra i supporti essenziali di questo progetto globale si è richiamato:

– la formazione degli amministratori e degli operatori degli enti locali;
– la formazione degli operatori dei servizi sociali e sanitari;
– l'apertura di sportelli di assistenza plurilingue;
– la formazione di operatori specializzati nei processi di comunicazione, come i "facilitatori" dell'integrazione etnica e sociale; di animatori sociali e di volontari;
– la promozione di centri di orientamento, di tutela legale, di assistenza psicologica;
– la creazione di spazi per la comunicazione interpersonale;
– la responsabilizzazione delle rappresentanze diplomatiche.

4) È importante evitare che l'accoglienza si traduca unicamente nel "controllo" ed è necessario quindi promuovere dei corsi di formazione per le forze dell'ordine che con più frequenza entrano in contatto con gli immigrati.

5) Si è sottolineato, infine, che l'accoglienza è comunque un processo di interazione dinamica e che è quindi necessario far conoscere agli immigrati la cultura italiana e la legislazione vigente sollecitando un rispetto delle regole e dei doveri da parte delle comunità immigrate.

Diritti

1) È necessario definire una piattaforma europea dei diritti degli immigrati; il razzismo si combatte meglio sulla base di un riconoscimento dei diritti.

2) Non è sufficiente dare risposte sul piano dei diritti materiali e di sopravvivenza e di assistenza; è necessario rispondere pienamente anche ai diritti di partecipazione sociale, di comunicazione e di integrazione.

3) È necessario attuare la definizione di una normativa che garantisca agli immigrati il diritto di voto politico ed amministrativo sia attivo che passivo.

4) Intanto è necessario garantire la partecipazione degli immigrati, attraverso elezione diretta, in tutte quelle sedi in cui vengono affrontati loro problemi ed in particolare: nelle consulte regionali, provinciali e comunali; nelle Usl; nelle carceri.

5) È necessario dare attuazione ed eventualmente rivedere le legislazioni inerenti alla cittadinanza, al permesso di soggiorno ed alla partecipazione al lavoro al fine di facilitare l'integrazione sociale ai sensi dell'art. 1 della legge 943. È necessario inoltre estendere il diritto alla sicurezza sociale in base ai principi previsti nelle convenzioni internazionali, garantendo i benefici previsti per i cittadini italiani alle categorie dei disabili, degli invalidi civili e del lavoro anche agli extracomunitari. In particolare per il permesso di soggiorno si richiede che le disposizioni vengano adeguate agli standard europei.

6) È necessario, infine, condannare il razzismo come reato.

Informazione

1) È necessario moltiplicare l'informazione a tutti i livelli sia sulla cultura e la realtà italiana che su quella dei paesi di origine degli immigrati.

2) Ci deve essere una responsabilizzazione diretta delle strutture pubbliche dell'informazione ed in particolare della Rai-Tv che dovrebbe garantire una sistematica informazione non solo sulla realtà italiana e soprattutto sulla realtà dei paesi d'origine, dando spazio agli aspetti positivi di questa realtà al fine di favorire la comunicazione multiculturale.

3) Bisogna garantire per gli immigrati spazi autogestiti nei mass-media nazionali e locali, con opportuni sostegni economici e riconoscendo la professionalità degli operatori immigrati dell'informazione.

4) Favorire la promozione di strutture stabili dell'informazione fortemente visibili come: centri multimediali, biblioteche, musei, cinema e teatri, videoteche, laboratori di registrazione.

5) Promuovere corsi di formazione per i giornalisti e creare un coordinamento nazionale misto degli operatori dei mass-media per una corretta informazione.

6) Estensione della legge a favore della stampa italiana all'estero anche alla stampa degli immigrati.

Religione

1) È indispensabile che l'uomo venga accolto nella sua integrità fisica, morale e religiosa.

2) La libertà religiosa è fondamentale e come tale va rispettata in tutti i suoi aspetti.

3) È necessario educare al rispetto, alla conoscenza, alla tolleranza delle diversità religiose.

4) È necessario garantire l'esercizio dei diversi culti attraverso la disponibilità di spazi e strutture adeguati.

5) È necessario infine che ci sia da parte delle popolazioni immigrate tolleranza nei riguardi della nostra religione.

III COMMISSIONE: LE ESIGENZE PRIMARIE

(Scuola e Università, Sanità, Giustizia, Servizi sociali, Alloggio, Ricongiungimenti familiari)

Il dibattito nella Commissione ha affrontato con impegno tutti i temi messi in discussione. Vale anche segnalare che gli interventi hanno avuto carattere propositivo, nonostante rilevanti difficoltà messe in risalto, specie riguardo al problema dell'alloggio. Molta attenzione è stata dedicata alla scuola e all'università. La presenza di figli di immigrati nei servizi per l'infanzia e nella scuola dell'obbligo pone con forza il problema della loro corretta integrazione, dedicando attenzione particolare alla valorizzazione della cultura d'origine, della fede religiosa e della lingua madre.

Nello stesso tempo occorre che nei nuovi programmi scolastici sia prevista la sensibilizzazione di tutti gli alunni alle nuove presenze; nella nuova organizzazione dei corsi venga considerata l'esigenza della formazione linguistica degli immigrati minori; e nella struttura scolastica sia stimolata l'attenzione all'ambiente familiare dei nuovi alunni. Per i minori stranieri è stata raccomandata l'adozione di misure alternative all'inserimento negli istituti assistenziali.

Bisogna evitare contraddizioni tra l'educazione familiare e quella scolastica, garantendo la partecipazione dei genitori al sistema educativo. Per le scuole di ogni ordine e grado è stata suggerita la realizzazione di corsi sperimentali con docenti formati per l'insegnamento interculturale, previ corsi di aggiornamento in situazione.

È stato altresì sottolineato il ruolo positivo svolto dai corsi di alfabetizzazione e delle 150 ore. Da questi corsi sono oggi esclusi molti immigrati e soprattutto le donne occupate come colf. Ad esse vanno garantite contrattualmente le ore necessarie alla educazione linguistica.

Vanno infine rivisti, anche nel quadro della cooperazione allo sviluppo, i programmi culturali legati alla fruizione di borse di studio, collegandoli ad una più accurata analisi della domanda e dei bisogni. Meritano approfondimento le condizioni degli studenti universitari privi di borse di studio, per i quali si raccomanda l'applicazione delle recenti norme di legge. È stata ribadita l'importanza che la nuova legge per gli studenti stabilisca regole chiare e precise per il pieno diritto allo studio, al riconoscimento dei titoli e dei diplomi, per l'ammissione al livello universitario e per l'abrogazione della norma ingiusta e discriminante che suppone l'autosostentamento per credito bancario. Sono infine richiesti corsi propedeutici di italiano in risposta all'obbligo della conoscenza della lingua.

È stato richiesto l'aumento del numero dei posti di diritto per gli studenti stranieri adeguandolo alla normativa Cee e l'apertura permanente delle case dello studente. Gli interventi in materia di giustizia hanno messo a fuoco soprattutto le devianze nei minori e i problemi dei detenuti. Mentre nel primo caso è stata auspicata una forte attività di prevenzione, per i detenuti che usufruiscono di misure alternative deve essere evitato il "lavoro nero" obbligato per coloro che sono autorizzati a lavorare, ma non hanno né soggiorno, né residenza, né libretto di lavoro. L'abolizione dell'espulsione automatica si colloca nello spirito delle leggi italiane: occorre subordinare l'espulsione al giudizio dell'équipe addetta alla risocializzazione. In questo quadro va valorizzata la figura del mediatore culturale.

Nel campo dei servizi sociali, la forte caratterizzazione femminile della immigrazione in Italia ha posto l'accento

sui problemi della donna e dei bambini: la necessità di vivere rapporti familiari e di mantenere viva la comunicazione con i figli richiede non solo l'impegno dei servizi pubblici e del privato-sociale, ma anche un forte sforzo associativo.

È comunque urgente la riforma dei servizi sociali, tenendo conto della presenza degli immigrati, per i quali devono essere previsti referenti specifici, che possono agire sia a livello nazionale, sia internazionale. È stato proposto lo scambio di operatori sociali, con borse di studio, tra paesi d'origine e paesi d'accoglienza.

Sulla condizione delle donne immigrate è stata presentata la prima fase di una ricerca Cnr. Un'altra ricerca sulle interruzioni di gravidanza tra le donne immigrate è stata presentata dall'Osservatorio regionale del Lazio: ancora una ricerca del Cser sull'inserimento dei minori nelle scuole è stata illustrata nel corso dei lavori.

Di grande rilievo i problemi della salute e della casa. Fra le proposte più rilevanti quella di estendere ai clandestini l'assistenza sanitaria: ma nelle strutture dell'assistenza sanitaria pubblica? A questa domanda si è risposto affermando che i sanitari devono essere messi in condizione di affrontare sintomatologie e anamnesi diversi, appartenenti cioè ad altre "culture del dolore e della malattia". Lo Stato deve individuare modelli già sperimentati nel privato-sociale.

Nel campo della salute occorre rafforzare i servizi per la tutela della salute e degli infortuni sul luogo di lavoro, anche attraverso corsi di educazione sanitaria in azienda per la conoscenza dei rischi connessi all'attività svolta. La questione degli alloggi ha trovato qualche soluzione provvisoria a livello locale, nell'ambito delle associazioni religiose, laiche e di alcuni enti locali, ma non vi sono proposte, né soluzioni adeguate a livello istituzionale. Va aggiunto che l'iscrizione alle liste Iacp, laddove è stata ottenuta, non ha portato a risultati per l'assenza dei requisiti (dichiarazione dei redditi, stato di famiglia, ecc.). L'utilizzo degli edifici dismessi deve comunque evitare di creare ghetti o condizioni di marginalizzazione per l'assenza dei servizi essenziali o per l'eccessivo affollamento.

Il problema della casa va affrontato a breve termine per gli alloggi transitori, a medio termine per recupero alloggi da utilizzare, a lungo termine per una politica che riunifichi i bisogni degli italiani e degli immigrati. Infine, per i lavoratori stagionali è stato proposto di creare strutture apposite per la raccolta di fragole, pomodori, olive, uva, ecc. È stato presentato un modello di progetto di realizzazione di casa-albergo con prevalente destinazione a lavoratori immigrati.

Da più parti è stata sollecitata l'importanza di creare reali meccanismi di informazione non solo sulla prima accoglienza, ma nei diversi ambiti: dal diritto all'interprete alla diffusione delle circolari e delle disposizioni dei ministeri, delle regioni e degli enti locali. Ma è necessario attivare l'informazione anche nel senso inverso: è stato proposto che l'Osservatorio sull'immigrazione istituito presso la vice presidenza del Consiglio si attivi per il rilevamento e l'analisi della progettualità sociale esistente.

IV COMMISSIONE: RUOLO DELLE ISTITUZIONI

(*Amministrazioni statali, Regioni, Province, Comuni, Camere di Commercio, U.S.L.*)

La IV Commissione di lavoro, incaricata di esprimere proposte e valutazioni sul ruolo delle istituzioni in materia di immigrazione, rassegna alla Conferenza ed all'attenzione del governo le seguenti conclusioni, frutto di articolato dibattito e di sostanziale convergenza su alcuni punti fondamentali.

Innanzitutto si è rilevato che una politica immigratoria incisiva non può prescindere da una cooperazione e da un collegamento stretto, e coerente, tra le istituzioni ai diversi livelli e tra istituzioni e società. Sotto questo profilo i rappresentanti degli enti locali sottolineano una carenza di valutazione da parte della Conferenza circa il ruolo fondamentale che regioni, provincie e comuni possono e devono rivestire nella gestione degli interventi o delle politiche in favore degli immigrati extracomunitari.

Affinché il ruolo delle istituzioni locali possa essere adeguatamente valorizzato è necessario in primo luogo rendere effettiva la cooperazione tra governo ed enti locali mediante un lavoro coordinato sui provvedimenti legislativi attualmente in itinere, tenendo anche conto della vasta produzione normativa in vigore, o in corso di esame e approvazione nelle singole regioni.

Occorre realizzare e disciplinare al meglio la grande settorialità, sovrapposizione e frammentazione degli interventi svolti fino ad oggi, per ricondurli nell'alveo di una politica nazionale dell'immigrazione articolata a livello locale nel quadro di una legislazione che veda, da un lato, la definizione delle competenze da parte dello Stato, dall'altro lato l'individuazione delle risorse per realizzare le politiche ed i programmi: due elementi, questi, non sufficientemente considerati nella fase di normativa dell'emergenza.

Per quanto concerne la concertazione ed il coordinamento tra Stato e società, tra pubblico e privato, la

Commissione sottolinea che la Repubblica, nelle sue varie espressioni istituzionali, deve mettere in campo tutte le risorse affinché il volontariato, il privato sociale, l'associazionismo variamente articolato possano collaborare nella realizzazione degli interventi e dei programmi, valorizzando così quel patrimonio di conoscenza e di esperienza di cui essi sono portatori.

La Commissione ha individuato alcuni strumenti, fra i molti, mediante i quali dare concretezza alla necessaria concertazione:

1) il coordinamento operativo delle varie competenze ministeriali attraverso l'istituzionalizzazione di strutture quali un dipartimento o un'agenzia;

2) la valorizzazione del ruolo della Conferenza Stato-regioni che deve porsi quale interlocutore naturale del governo per la preventiva messa a punto delle politiche e degli strumenti legislativi di futura emanazione;

3) l'estensione delle competenze dell'osservatorio sui flussi migratori, che non può e non deve essere esclusivamente nazionale e centralizzato, ma articolato in rete e incardinato a livello regionale, così come oggi avviene per gli osservatori del mercato del lavoro;

4) l'attribuzione di un più ampio, preciso e incisivo ruolo delle consulte regionali, provinciali e comunali come strumenti di concertazione e progettazione della politica sull'immigrazione e per l'accoglienza, e come momento di valorizzazione della rappresentanza delle comunità di immigrati nonché della loro partecipazione alla vita democratica, anche mediante il riconoscimento del diritto di voto;

5) la conclusione di accordi di programma tra Stato e regioni in attesa di una disciplina generale che potrebbe assumere la forma di una legge quadro;

6) la diversa impostazione della politica della cooperazione allo sviluppo: ne vanno rivisti gli odierni meccanismi e soprattutto essa va intesa da un lato come azione strutturale volta a creare economie forti nei paesi d'origine degli immigrati extracomunitari, e dall'altro lato come azione congiunturale.

La Commissione, in ordine all'applicazione della legge n. 39 ed alla fase successiva "a regime", sollecita il rispetto dei tempi e degli impegni di competenza del governo e degli enti locali in materia di istituzione di centri di prima accoglienza, di avviamento al lavoro, di formazione professionale, di politica della casa, della salute,

della sicurezza sociale, dell'istruzione, anche con la messa a disposizione di adeguate risorse finanziarie per l'avvio di programmi per l'accoglienza e l'integrazione; ritiene indispensabile che per le finalità proposte si instauri un modello di collaborazione tra gli immigrati, le loro associazioni e gli enti pubblici mediante la garanzia di una piena trasparenza e diffusione dell'informazione; rileva con allarme che le carenze lamentate in tutto il territorio nazionale sono particolarmente acute nel Mezzogiorno ove l'assenza delle istituzioni si confronta con realtà territoriali compromesse dalla presenza della criminalità organizzata. L'auspicio che la Commissione formula è nel senso che, superata la fase patologica, si pervenga ad un accettabile inserimento dello straniero nel corpo sociale, riconoscendolo come portatore di diritti e di opportunità pari a quelle dei cittadini, utilizzando non gli strumenti straordinari di una continua emergenza, bensì le normali regole della convivenza civile.

V COMMISSIONE: ASILO E PROBLEMI DEI RIFUGIATI

(*Conseguenze del ritiro della riserva geografica, Art. 1 legge 39/90*)

La V Commissione sul tema dell'asilo e dei rifugiati, presieduta dal prof. Scoppola e dall'avv. Fiorillo, rispettivamente presidente e vice presidente del Consiglio italiano per i rifugiati, ha esaminato dettagliatamente il contenuto e l'applicazione dell'art. 1 della legge 39.

La Commissione ha riconosciuto unanimemente la grande importanza del ritiro della riserva geografica alla convenzione di Ginevra sui rifugiati e quindi dell'abolizione della discriminazione fra rifugiati provenienti da paesi europei e quelli provenienti da paesi extraeuropei. È stato sottolineato che il rifugiato si trova in una situazione del tutto particolare e diversa da quella dell'immigrato per motivi economici e che la legislazione deve riflettere tale diversità, per quanto riguarda il trattamento giuridico e il tipo di assistenza materiale.

È stato messo in rilievo che la legge 39 non significa ancora l'attuazione dell'art. 10, terzo comma della Costituzione che prevede il diritto soggettivo di asilo per lo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana.

Viene ricordato l'ordine del giorno della Camera dei deputati del 22 gennaio 1990 (Mellini ed altri), accettato dal governo, in cui il governo si impegna a presentare una proposta di legge sul diritto di asilo in base al dettato costituzionale.

In attesa quindi di una normativa complessiva in materia, la Commissione esprime la viva preoccupazione sull'applicazione della legge 39, in particolare in quanto all'accesso effettivo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Durante i primi cinque mesi dell'anno, solo 184 richieste sono state registrate, delle quali 154 da stranieri già residenti in Italia. È una cifra notevolmente inferiore alle domande di asilo pervenute nello stesso periodo degli anni precedenti, ovvero sotto il regime della riserva geografica.

Sono noti alcuni casi in cui i richiedenti asilo sono stati respinti ai posti di frontiera, e si suppone che lo stesso sia avvenuto in numerosi altri casi senza che il richiedente asilo abbia potuto mettersi in contatto con qualcuno.

Effettivamente, la Commissione considera che non esistono garanzie sufficienti affinché un richiedente asilo nel momento più delicato, cioè nel momento di arrivo alla frontiera, possa far valere i suoi diritti, per una varietà di motivi: le difficoltà linguistiche, la mancanza di interpreti, l'oggettiva difficoltà di distinguere fra un richiedente asilo e uno straniero che chiede l'ingresso per altri motivi, l'enorme pressione sotto la quale lavora la polizia di frontiera, la mancanza di strutture di accoglienza, la mancanza di tutela giuridica e, non ultimo, le difficoltà di interpretare adeguatamente l'art. 1 comma 4 della legge, ovvero le varie modalità che permettono il respingimento.

Il singolo funzionario di polizia non ha necessariamente la formazione e la competenza per prendere decisioni che in alcuni casi possono avere delle conseguenze gravissime per la persona che fugge dalle persecuzioni politiche, religiose o etniche.

La "legge Martelli" voleva ridurre il margine di discrezionalità, e l'ha fatto in molti aspetti. Sulla questione importantissima di accesso alle procedure di asilo che normalmente presuppone l'accesso al territorio, non è stata trovata ancora una soluzione soddisfacente che rifletta da una parte l'interesse legittimo dello Stato di non permettere l'ingresso a tutti gli stranieri e, dall'altra parte, la necessità di dare garanzie effettive perché una richiesta di asilo venga esaminata dalle autorità competenti. Il disposto stesso dell'art. 1, comma 4 dovrebbe essere modificato e comunque interpretato in modo di favorire quelle persone che realmente hanno bisogno di protezione.

La Commissione sottopone quindi all'attenzione del governo le proposte seguenti e chiede un esame urgente in vista della gravità della situazione:

1) L'annunciato decreto interministeriale per l'istituzione di centri di formazione e prima assistenza presso le frontiere dovrebbe provvedere all'istituzione di strutture destinate particolarmente ai richiedenti asilo, con la presenza delle forze sociali e delle organizzazioni umanitarie riunite adesso nel Consiglio italiano per i rifugiati (Cir). Tali strutture, che dovrebbero funzionare all'inizio presso l'aeroporto di Fiumicino, avrebbero tutto l'appoggio dell'alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (Acnur), particolarmente in quanto alle questioni di carattere internazionale. Naturalmente, gli operatori di tale servizio, dovutamente preparati e documentati, dovrebbero avere l'accesso alla sala transito dell'aeroporto.

2) Facendo seguito alle raccomandazioni del Consiglio d'Europa e del Parlamento europeo, i funzionari di polizia di frontiera dovrebbero avere una formazione specifica in materia d'asilo. Si propone che il Ministero dell'Interno organizzi corsi di formazione facendo uso delle lunghe esperienze e competenze acquisite dall'Acnur, dalla Commissione per i diritti dell'uomo presso la presidenza del Consiglio e delle organizzazioni associate nel Cir.

Vista la limitatezza del tempo non vorrei fermarmi su altri aspetti rilevanti in Commissione, come le cause per il rifugio, la politica estera italiana riguardante i paesi d'origine dei rifugiati, l'assistenza materiale ai richiedenti asilo, l'assistenza per l'integrazione dei rifugiati riconosciuti nella società italiana, e la difficile situazione dei rifugiati anziani. La Commissione mi ha incaricato comunque di mettere in rilievo l'argomento che in questo momento appare di importanza primaria per tutte quelle persone che a causa di repressioni e persecuzioni nei loro paesi invocano il diritto di asilo in Italia: è appunto l'accesso ad un territorio di accoglienza umana, e l'accesso alle procedure che permetta loro di esporre i motivi per la loro fuga davanti ad una autorità centrale e competente, col rispetto delle garanzie stabilite nel diritto internazionale e della Costituzione italiana, e particolarmente col rispetto effettivo del principio di non-refoulement, ovvero del non-respingimento in paesi dove la vita o la libertà sarebbero minacciate.

VI COMMISSIONE: IL CONTESTO INTERNAZIONALE

(*Rapporti Nord-Sud ed Est-Ovest, Cooperazione allo sviluppo, Cooperazione con i paesi di origine, Eventuale rientro programmato nelle zone di provenienza, Metodi e possibilità di coordinamento delle politiche nazionali e internazionali di immigrazione*)

I flussi migratori che in misura sempre più cospicua si stanno dirigendo verso le aree più ricche del mondo da alcuni anni investono in maniera sensibile anche l'Italia, la quale, nel giro di pochissimo tempo, si è trasformata da paese di forte emigrazione in porto di arrivo per centinaia di migliaia di immigrati provenienti per lo più da paesi in via di sviluppo.

Le cause delle migrazioni odierne sono ben note e possono essere sinteticamente individuate nel crescente divario economico tra Nord e Sud del mondo, nel peggioramento delle condizioni di vita delle popolazioni dei paesi più poveri, nel notevole incremento demografico dei PVS e nella persistenza, in molti Stati, di regimi politici che non garantiscono l'esercizio delle libertà democratiche. Da ciò risulta che nel contesto internazionale l'Italia deve assumere e farsi promotrice di iniziative di carattere strategico che consentano di affrontare in maniera efficace le cause prime dei flussi migratori.

La VI Commissione valuta positivamente l'intenzione del governo italiano di proporre alla Cee la destinazione, al compimento del Mercato unico, dell'1% del PIL comunitario a favore di progetti di cooperazione. La VI Commissione ritiene inoltre che l'evoluzione democratica dei paesi dell'Est europeo meriti un sostegno attento e concreto da parte italiana e, in generale, da parte dei paesi della Comunità europea, mediante l'attivazione di meccanismi di cooperazione internazionale che consentano un più rapido decollo delle economie dei paesi dell'Europa orientale.

Parimenti la Commissione invita il governo italiano ad intensificare la sua azione di cooperazione allo sviluppo dei paesi del Sud del mondo, aumentando le risorse stanziate, riqualificando gli interventi e rafforzando le relazioni bilaterali finalizzate alla ricerca di comuni strategie per il governo dei processi di sviluppo e delle migrazioni.

In particolare la VI Commissione ritiene che:

A) elemento fondamentale per l'avvio di un processo di sviluppo reale e duraturo sia la formazione di quadri dirigenti e tecnici dei PVS. A tale scopo viene ribadita la necessità di garantire l'accesso e la frequenza al sistema educativo italiano, scolastico ed universitario, ad un numero di giovani provenienti dai PVS maggiore di quello oggi riscontrabile, abolendo gli ostacoli di carattere giuridico e pratico, istituendo un idoneo sistema di aiuti e provvidenze ed approvando rapidamente normative specifiche. Nel contempo però si attira l'attenzione del governo e del legislatore sulla opportunità di potenziare anche le iniziative educative, scolastiche, univer-

sitarie e di formazione professionale, realizzate direttamente nei PVS. Queste iniziative infatti hanno l'indubbio vantaggio di non recidere il legame tra lo studente e la terra di origine; di conseguenza evitano le possibili difficoltà di reinserimento nel tessuto sociale, culturale e produttivo del paese natale e quindi riducono fortemente anche il fenomeno del mancato ritorno delle forze intellettuali, il quale penalizza attualmente i paesi più poveri. Tutto ciò, auspica la Commissione, utilizzando ed ampliando i meccanismi previsti dalla legge 943/86, soprattutto per quanto riguarda il ruolo e l'intervento delle regioni.

B) Le iniziative di cooperazione allo sviluppo devono essere dirette al miglioramento delle condizioni di vita delle prospettive di crescita delle popolazioni dei PVS. Pertanto non vanno consentiti interventi in paesi nei quali non siano garantite le libertà democratiche a tutta la popolazione, a meno che non venga garantita la verifica della destinazione e dell'uso degli aiuti, i quali non potranno mai essere usati in maniera discriminatoria o dannosa per alcuno.

C) Gli interventi di cooperazione allo sviluppo devono essere destinati alla valorizzazione delle capacità e delle potenzialità indigene, nel rispetto dei costumi, della cultura e del modello di sviluppo propri del paese nel quale l'intervento viene compiuto.

Particolare importanza inoltre va data agli interventi di protezione ambientale e di valorizzazione delle attività nelle zone rurali, al fine di non indurre fenomeni di inurbamento incontrollato, i quali provocano emarginazione, degrado e, in ultima analisi, nuovi flussi migratori. Pertanto non solo macroprogetti strutturali ed infrastrutturali ma anche microprogetti che consentano il mantenimento dell'armonia tra uomo, ambiente e tradizione.

D) Di particolare interesse e importanza è l'esperienza di "ritorno di talenti" effettuata dall'Organizzazione intergovernativa per le migrazioni la quale prevede aiuti al rientro volontario mediante attività di formazione e sovvenzioni dirette alla creazione di piccole attività imprenditoriali, artigianali o professionali. Questo tipo di intervento va assecondato e valorizzato.

E) Ogni ostacolo va rimosso alla utilizzazione di cittadini stranieri nei progetti di cooperazione finanziati dal Ministero degli Esteri italiano. Si suggerisce pertanto l'ipotesi di introdurre percentuali obbligatorie di utilizzo di personale indigeno, nei vari livelli di qualifica, nell'ambito di progetti di cooperazione finanziati dal governo italiano. In tal modo è ragionevole prevedere che si darebbero anche opportunità di rientro a tecnici e dirigenti immigrati, attualmente costretti in attività marginali.

F) Si sostiene la necessità di favorire e potenziare l'intervento delle ONG, soprattutto nei settori della formazione professionale e della promozione del cooperativismo.

La VI Commissione riconosce inoltre la necessità di realizzare una concertazione internazionale ed un coordinamento delle politiche nazionali ed internazionali al fine di gestire idoneamente, senza traumi e con vantaggio generale i flussi migratori dal Sud del mondo.

In particolare si ritiene che:

A) la gestione dei flussi migratori non può essere realizzata a livello dei singoli Stati bensì in un contesto internazionale di assunzione di responsabilità e di impegni.

B) La programmazione di flussi presuppone una conoscenza non superficiale della situazione del mercato del lavoro e, comunque, non può essere esclusivamente funzionale a coprire fabbisogni dichiarati di manodopera. Pertanto si suggerisce di accettare preventivamente un "tasso di flessibilità" negli ingressi programmati, che può essere inquadrato in una nozione di realistica "solidarietà internazionale". Comunque si ritiene che rifugiati e studenti siano da considerarsi fuori quota per l'intrinseco valore politico e morale che va attribuito alla loro ammissione sul territorio.

C) Per una corretta programmazione degli interventi e delle politiche si ritiene opportuno suggerire la realizzazione di accordi con i paesi dai quali provengono i maggiori flussi migratori al fine di creare "osservatori del mercato del lavoro" che siano in grado di dare utili indicazioni per la programmazione di interventi formativi e di orientamento da realizzare negli stessi PVS, parallelamente ed in armonia con altri interventi imprenditoriali e di cooperazione allo sviluppo destinati ad aumentare le occasioni di lavoro in quei paesi.

La VI Commissione individua nel contesto europeo lo scenario nel quale vanno ricercate le soluzioni ed adottate le iniziative più idonee.

A tal proposito si afferma che:

A) L'Italia non deve dare la propria adesione ad alcun trattato o accordo internazionale che assuma come linea guida la filosofia della chiusura indiscriminata delle frontiere. Parimenti va separata la trattazione di tematiche attinenti la prevenzione delle migrazioni clandestine da quella relativa ad iniziative volte alla repressione della criminalità e del traffico di droga.

B) È necessario che il governo italiano sviluppi uno sforzo affinché tutte le normative comunitarie in materia di lavoro, di previdenza, di condizioni di vita estendano la parità di trattamento anche agli extracomunitari regolarmente residenti sul territorio della Comunità. Si auspica inoltre che sia possibile arrivare ad un accordo politico che consenta l'applicazione del principio della libera circolazione a tutti coloro i quali risiedono legalmente sul territorio comunitario indipendentemente dalla nazionalità.

C) Si ritiene opportuno prevedere la presenza obbligatoria delle forze sociali in tutte le sedi comunitarie nelle quali vengono prese in esame le politiche migratorie e del lavoro.

D) Si invita il governo italiano ad attuare uno sforzo durante il semestre di presidenza affinché venga affermata definitivamente la competenza della Comunità a procedere in tempi brevi alla coordinazione ed all'armonizzazione delle politiche migratorie e di accoglimento secondo criteri di apertura e di lungimiranza.

E) Si auspica inoltre che nella contrattazione di nuovi accordi tra Comunità e Stati terzi o gruppi di Stati la questione delle migrazioni e della protezione dei cittadini migranti provenienti dagli Stati contraenti e residenti nei reciproci territori faccia parte integrante degli accordi stessi e rientri pertanto nel negoziato complessivo. In questo contesto la protezione accordata ai migranti presenti nel territorio Cee sarà assicurata dalla certezza del diritto comunitario e non sarà assoggettata ai mutamenti degli indirizzi politici nazionali.

La VI Commissione auspica che l'intenzione annunciata dal governo italiano di tenere una Conferenza internazionale sull'immigrazione venga attuata in tempi brevi e che dal confronto di idee, analisi e proposte tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo si delineino concrete linee programmatiche ed una politica delle migrazioni nel contesto internazionale.

Infine la VI Commissione ritiene doveroso concludere il proprio documento ricordando gli storici legami che uniscono l'Italia a due regioni lontane dal bacino del Mediterraneo: l'Eritrea e la Somalia. Da queste due aree giungono pressanti richieste di attenzione e noi tutti, dal profondo del cuore, speriamo che le attese e le speranze non vadano deluse.

"Abbiamo fatto qualche cosa che durerà"

Dall'intervento conclusivo dell'on. C. Martelli, Presidente della Conferenza

La Conferenza ha segnato un momento per tutti importante di incontro, di comprensione e di comunicazione, come era nei nostri propositi, sulla realtà e sulle tendenze di sviluppo dell'immigrazione in Italia...

Il permanere di disquilibri drammatici tra il nord e il sud del pianeta, che sono squilibri di sviluppo, di indici demografici e squilibri di diritti umani, è la causa fondamentale che spinge milioni di esseri umani a muoversi, a cercare una vita degna di essere vissuta anche al prezzo di sradicarsi e di esiliarsi dalla propria terra.

Se, come ho detto nell'introduzione, l'immigrazione rappresenta in qualche modo la vendetta di un mercato squilibrato e la fuga da insopportabili diseguaglianze od oppressioni politiche, è evidente che la soluzione fondamentale non può che consistere nel rafforzamento della cooperazione, nella promozione di un più accelerato sviluppo economico, sociale e civile nei paesi di origine. In questo senso il governo italiano insisterà nella richiesta di portare l'entità dell'aiuto allo sviluppo a livello comunitario, entro il 1993, sino all'1% del PIL di ciascun singolo paese.

Il governo conferma anche le iniziative assunte per armonizzare le legislazioni, le norme, le politiche comunitarie a partire dalla questione dei visti, escludendo sia scelte di rigida chiusura e concezioni di fortezza assediata, sia atteggiamenti di sottovalutazione e di frontiere spalancate per imboccare, a livello comunitario, una strada di regolazione programmata dei flussi di immigrazione...

Nessuno può onestamente negare il valore dell'emersione di più di 200 mila cittadini dal mondo della clandestinità. Ma se non si può negare l'effetto positivo della sanatoria sarebbe sbagliato fare del trionfalismo o dimenticare che anche dopo il 29 giugno resterà un'area oscura di immigrazione.

Penso che dovremo, da quel momento, distinguere tra posizioni irregolari ma non più clandestine, di coloro che comunque si saranno presentati magari con documentazione insufficiente, distinguere le situazioni di transito e di lavoro stagionale e lo zoccolo duro di vera clandestinità. Soltanto su di questo deve esercitarsi il rigore della legge.

Le misure di integrazione e di inserimento previste nella legge sono state in generale ben giudicate e ben accolte nella Conferenza, anche se non di rado si è lamentata una applicazione difettosa o discrezionale.

Tra tutte le piaghe emerge con particolare evidenza quella del lavoro nero per gli immigrati, e la consapevolezza che il lavoro nero degli immigrati si colloca nello sfondo della nostra economia sommersa specialmente in aree ad alta densità di illegalità e non di rado ad alta intensità di criminalità...

L'integrazione dell'immigrato ha un evidente profilo politico e civile, anzi i diritti politici sono il presidio e il coronamento dell'integrazione sociale e culturale.

Nella relazione avevo avanzato due ipotesi, la prima era quella di una semplificazione e accelerazione delle procedure richieste per concedere la cittadinanza italiana; la seconda era l'estensione del diritto di voto, almeno nelle elezioni amministrative, agli immigrati residenti da un certo numero di anni simultaneamente all'estensione del diritto di voto agli emigrati italiani all'estero. Penso che entrambe queste ipotesi debbano essere approfondite, senza leggerezze e senza anatemi, e spero che il Parlamento crei al più presto l'occasione per discutere anche di questi argomenti...

E' noto che la rappresentanza organizzata delle comunità e la promozione dei diritti soggettivi dei singoli immigrati sono le due leve tra di loro non alternative, né antagonistiche, ma anzi complementari, sono le due leve dell'integrazione e dunque entrambe queste leve - diritti soggettivi di singoli immigrati e promozione delle loro comunità rappresentative - vanno attivate insieme.

Sul piano generale penso che potremo lavorare insieme nei prossimi mesi alla stesura di una vera carta dei diritti degli immigrati di cui una traccia è nel documento della CEI che di questo problema si è occupata; penso che per stendere una carta di questi diritti dovremo agire in stretta consultazione con le organizzazioni e gli organismi internazionali che seguono la vasta tematica dei diritti umani e della loro effettiva tutela nel mondo.

Del resto quello dei diritti umani è diventato, per fortuna, il terreno comune, un comune fondamento illuministico sul quale finalmente convergono l'umanesimo cristiano, l'umanesimo liberale e l'umanesimo socialista.

Penso, infine, di dover corrispondere anche qui a una sollecitazione che c'è stata prevedendo un organismo di propulsione e di coordinamento delle iniziative del governo e di concertazione permanente con gli enti locali in materia di immigrazione.

Penso ad una agenzia sulla base dell'esperienza americana, o a un segretariato sulla base della più recente esperienza francese, con funzioni attive che consentano di evitare quanto più possibile le carenze che sono state denunciate di collegamento tra gli organi ministeriali che hanno competenza in materia, di coordinamento fra governo centrale e amministrazioni periferiche e tra le diverse pubbliche amministrazioni; e penso che tale organismo dovrebbe essere opportunamente collocato nell'ambito delle funzioni di guida e di coordinamento politico della presidenza del consiglio...

Abbiamo fatto qualche cosa che vale e qualche cosa che durerà.
Arrivederci alla prossima Conferenza.

IL CORAGGIO DELLA SPERANZA

È compito della Chiesa stimolare efficacemente gli organi dello Stato, su cui ricade la responsabilità dell'immigrazione, perché anche nei confronti degli immigrati si verifichi uguale parità di diritti e di doveri. Ma, soprattutto a motivo di una indifferenza diffusa verso il fenomeno, o di un suo uso scandalistico, o di una scarsa conoscenza delle comunità immigrate e contro la non poca diffidenza, il dovere della profezia ci obbliga a ricercare e proporre valori di convivenza, promuovendo la cultura dell'accoglienza, attraverso gesti concreti, particolarmente incisivi, di fronte ad una società che si chiude nel suo benessere ed ama erigere muri quando i grandi muri storici sono da tempo crollati. La promozione culturale significa garantire l'identità culturale di ogni individuo e di ogni etnia presenti sul territorio nazionale. La persona può essere se stessa, e perciò ricca di equilibrio e capace di progettualità, solo se si mantiene collegata con le proprie radici. Ecco perché mentre diciamo "no" alle supplenze, diciamo "no" anche al colonialismo aperto o subdolo nei confronti degli immigrati. Vogliamo stimolare l'approfondimento delle matrici culturali di ogni etnia e la scoperta delle ricchezze spirituali di cui ogni gruppo etnico e religioso – sottolineo religioso – è portatore, impegnandoci a promuovere l'associazionismo, offrendo corsi di leadership, approntando corsi interculturali per italiani e stranieri. Questo impegno nel campo culturale fa parte di un più ampio progetto della comunità cristiana, impegnata nel garantire tutti i diritti fondamentali perché riconosce che tutti siamo uguali davanti a Dio....

Non accetteremo mai una politica di programmazione dell'immigrazione basata esclusivamente su limitati interessi economici poiché non crediamo che il profitto sia l'unica legge dell'economia e gli uomini siano macchine da produzione da introdurre o scartare dal sistema. I valori della solidarietà, della cooperazione, della generosità devono essere parte essenziale della storia nuova che l'Italia sta scrivendo nel campo dell'immigrazione. Allo stesso modo non crediamo che debba essere la paura dello straniero a guidare le nostre scelte. Alla soglia di tolleranza da tanti paventata, noi ci impegnamo a diffondere la civiltà dell'amore, la cui prima dimensione è la giustizia: sono questi valori che dovranno guidarci nelle scelte qui in Italia e nelle scelte di solidarietà nei paesi di partenza. È da tutti ammesso che si affronta il problema alla radice solo attraverso una seria cooperazione internazionale allo sviluppo. Un aspetto essenziale di questo progetto per gli immigrati deve senz'altro includere e favorire in tutti i modi e prima di tutto i ricongiungimenti familiari. Si tratta di un "progetto prioritario inderogabile", come lo definisce Giovanni Paolo II.

La storia dell'emigrazione italiana che abbiamo seguito da più di cent'anni anche quando altre forze erano vistosamente assenti, e la storia di tutte le altre migrazioni, dimostrano che spesso l'emigrato ha dovuto costruirsi una sua storia ed un suo progetto migratorio a motivo del disinteresse diffuso e dei pregiudizi nei suoi confronti. Alcune decine d'anni fa i neri del Nord Europa erano gli emigrati italiani. Oggi nuovi popoli diventano i negri di turno nelle società del benessere. È questo, pertanto, il vero problema: come mutare questa nostra società, come scuoterla dalla "compassion fatigue", dal mito del muro da erigere e delle barriere da creare per vivere in uno splendido isolamenito il benessere raggiunto. Il problema vero è, in termini concreti, un'Italia che deve cambiare. È l'alba di una città nuova: e si tratta certamente di una costruzione ardua, lunga, difficile, conflittuale. Ma noi non crediamo nella torre di Babele: crediamo nella Pentecoste dei popoli dove tutti pur parlando la loro lingua si riconoscono nel linguaggio dell'amore. La Chiesa è il popolo di Dio che annuncia la "Buona Notizia": noi crediamo che sia realistico pensare ad una società dove la convivenza fra popoli, etnie, religioni, culture diverse sia possibile. Il nostro è il Dio che "ha fatto di due un popolo solo, abbattendo il muro di separazione" (Ef 2,14). Noi crediamo che anche in Italia sia possibile affermare con Paolo di Tarso "Così non siete più stranieri né ospiti" (Ef 2,11). Noi speriamo, perciò, nella capacità dello Stato di optare per un sistema legislativo lungimirante anche nei settori ancora scoperti come la tutela dei diritti fondamentali per i migranti (alloggio, salute, scuola, ecc.), come l'accesso all'università da parte degli studenti stranieri. Noi speriamo, tra l'altro, che venga risolto senza mezze misure il problema dei rifugiati. In attesa di ulteriori impegni da parte dello Stato e degli Enti locali, noi dichiariamo il nostro rispetto per tutte le culture ed il nostro amore per le persone emigrate: una "chance" per l'Italia, una occasione provvidenziale che ci obbliga a cambiare. Mi si consenta d'insistere: più che accogliere, si tratta di lasciarci trasformare da questa presenza.

(*Dall'intervento di Mons. Antonio Cantisani, Arcivescovo di Catanzaro-Squillace, Presidente della C.E.Mi. alla Conferenza Nazionale dell'Immigrazione*)