dossier europa emigrazione

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

9

Presentazione 2

Immigrati "legali" ed "illegali" *(A.M. Birindelli)* 3

Aspetti giuridici dell'immigrazione straniera in Italia *(G.F. Rosoli)* 9

Gli immigrati e il lavoro in Italia *(R. Magni)* 13

LA XXI REGIONE

gli stranieri in Italia

dossier
europa
emigrazione

Anno X - settembre 1985 - n. 9

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

Redazione
Via Dandolo 58 – 00153 Roma, Tel. (06) 58.09.764

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

Grafica
A. Meucci, B. Murer

Segretaria di redazione
M. Laura Vannicelli

Direttore responsabile
Giovanni Tassello

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

Iscrizione al Registro Nazionale della stampa 8.10.1982, n. 00389

ABBONAMENTO
Italia L. 20.000
Estero L. 22.000

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

Presentazione

Parecchi quotidiani italiani sembrano aver adottato nei confronti degli immigrati stranieri che vivono in Italia una strategia che ignora qualsiasi rigore scientifico. Occorre maggiore serietà professionale per cercare di cogliere la valenza statistica del fenomeno, una sfida questa che i demografi italiani hanno raccolto, in uno sforzo congiunto per individuare le tecniche più adeguate che portino ad una informazione più accurata di questo complesso fenomeno.

La Prof.ssa A.M. Birindelli, nel suo saggio, ci offre un esempio concreto di tale approccio scientifico.

Ma non sono solo gli aspetti statistici del fenomeno che vengono spesso ignorati. La condizione giuridica degli stranieri è a tutt'oggi caratterizzata da una fondamentale duplicità di trattamento giuridico. Infatti, come sostiene G. Rosoli, la Costituzione italiana riconosce gli stranieri come titolari dei principali diritti individuali e sociali, mentre il sistema legislativo ordinario li considera, prevalentemente, come destinatari dei doveri di pubblica sicurezza.

Anche i Sindacati hanno preso posizione in questo campo. Pubblichiamo volentieri uno scritto di R. Magni, responsabile nazionale CISL per il settore emigrazione, in cui l'A. sviluppa la filosofia di fondo che anima il sindacato in questa nuova battaglia di solidarietà verso gli emarginati e i condannati al lavoro nero.

IMMIGRATI "LEGALI" ED "ILLEGALI"

La presenza straniera in Italia negli anni piu' recenti

Introduzione

Nel corso degli anni '70 l'Italia, pur mantenendo — almeno in parte — la sua tradizionale fisionomia di paese migratorio, ha visto intensificarsi il fenomeno dell'immigrazione straniera, non legata a motivi turistici. Si tratta tuttavia di un fenomeno che sfugge ad un inquadramento globale in quanto al suo interno coesistono due realtà tra loro molto diverse, "formalmente" ascrivibili all'esistenza o meno di una collocazione dello straniero in linea con le norme che regolano il rilascio del permesso di soggiorno e dell'autorizzazione al lavoro. Se per le presenze "legali" è disponibile una documentazione abbastanza eterogenea (1), che permette di delineare almeno i tratti più salienti dei collettivi di competenza dei diversi ambiti di rilevazione (2), molto più complessa si presenta l'analisi delle caratteristiche quantitative e qualitative degli stranieri che per un qualche motivo non si trovano in condizioni "regolari".

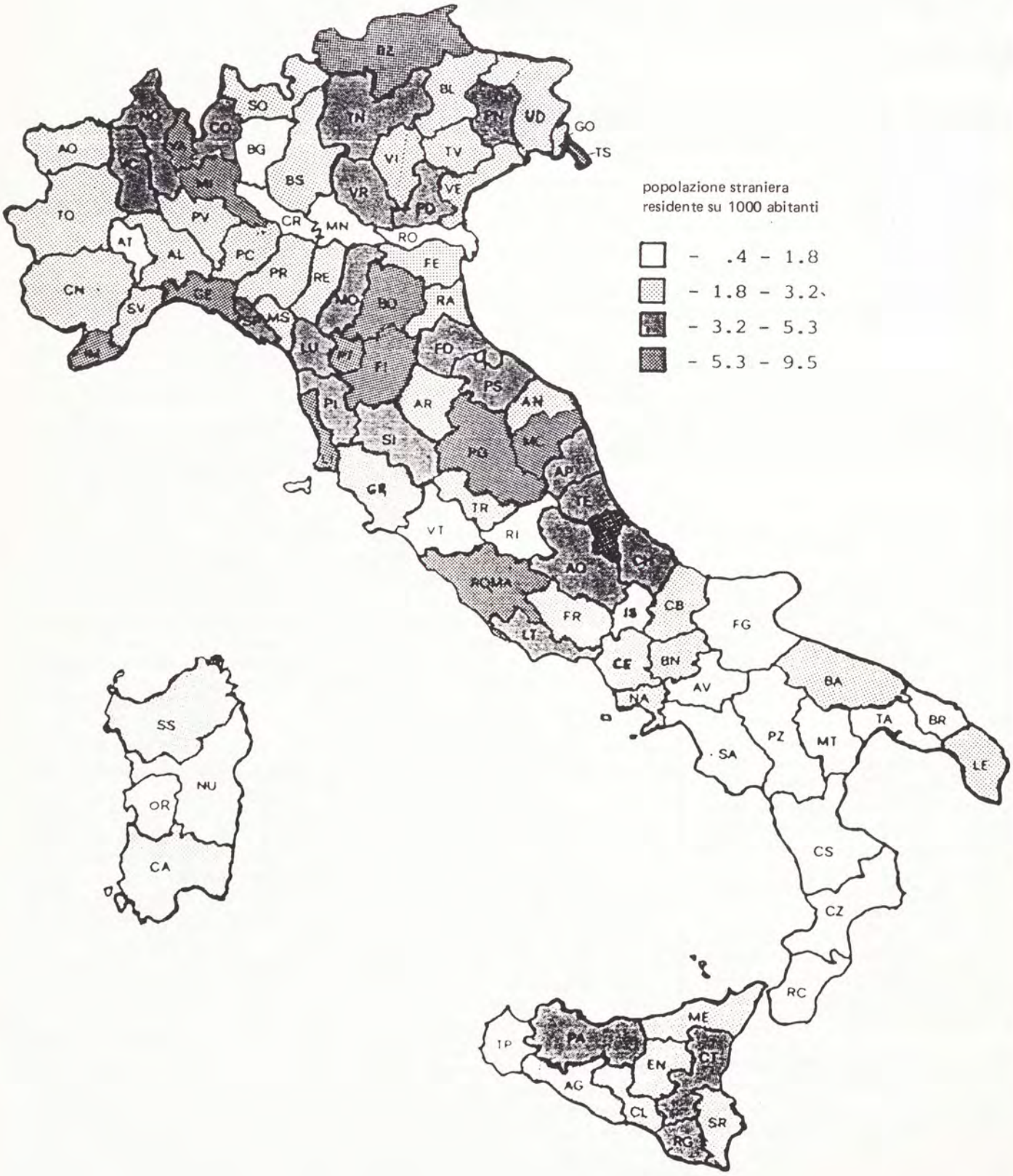
Queste difficoltà conoscitive implicano quindi la necessità di procedere per approssimazioni successive in modo da poter abbozzare un quadro di massima del fenomeno.

Stranieri iscritti nelle anagrafi comunali

Un primo livello di analisi può essere costituito dagli stranieri che sono iscritti nelle anagrafi comunali: l'acquisizione della residenza riflette presumibilmente un progetto migratorio non "temporaneo" e comunque una situazione socio-economica "trasparente". Limitandosi all'esame dell'aspetto per così dire statico — cioè nella sua configurazione di stock — di questo collettivo, i dati censuari del 1981 registrano una popolazione straniera residente pari a circa 211 mila persone. Se si paragona tale entità con quella rilevata al censimento del 1971, si può constatare come nell'arco di dieci anni si sia verificato un aumento del 70 per cento: in particolare sono le Ripartizioni geografiche dell'Italia Meridionale e dell'Italia Nord-orientale quelle dove tale incremento è stato più elevato. Un maggior dettaglio territoriale, fornito dal riferimento provinciale, delinea una geografia delle variazioni intercensuali abbastanza interessante, le cui indicazioni devono comunque essere assunte con le dovute cautele connesse all'entità numerica dei casi. Se si considerano i livelli più alti di incremento, si può notare come questi interessino una vasta porzione territoriale dell'Italia Centrale, dove le province toscane a sud di Firenze si saldano attraverso l'Umbria al litorale adriatico; analoga situazione è riscontrabile in Sicilia dove solo la provincia di Siracusa sembra porsi marginalmente rispetto alla tendenza verso valori medi-alti, emergente nel resto dell'isola. In generale, province gravitanti intorno a grandi centri urbani (quali Torino, Milano, Roma) o intorno a città tradizionalmente privilegiate dagli stranieri (quali Venezia e Firenze) registrano incrementi più modesti rispetto ai territori contermini.

Se tuttavia si analizza l'incidenza degli stranieri sulla popolazione locale (carta 1), si può constatare che la "visibilità" del fenomeno è ancora sostanzialmente trascurabile, rimanendo ovunque al di sotto dell'1 per cento. Alla luce di quanto osservato sull'evoluzione intercensuale del collettivo in esame, sembrerebbe emergere una relazione inversa tra ritmi di incremento e livelli di incidenza degli stranieri sulla popolazione residente nei singoli territori. Là dove i ritmi di incremento sono stati più bassi, ivi la concentrazione relativa degli stranieri è più elevata (tale è ad esempio il caso delle province di Milano, Varese, Genova, Firenze, Roma) mentre la relazione si inverte in gran parte nelle province

Carta 1 - Incidenza degli stranieri sulla popolazione locale



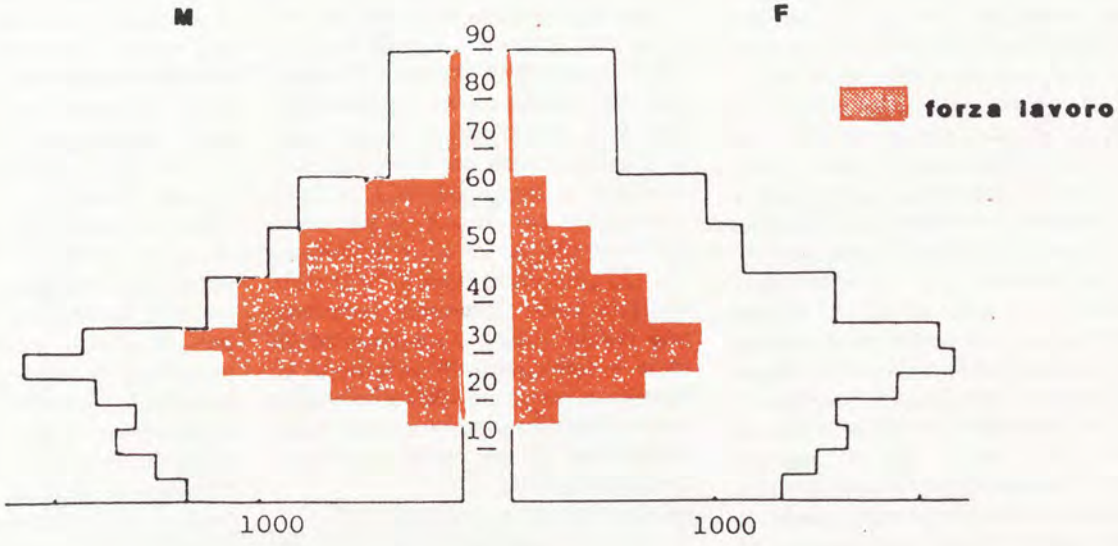
caratterizzate dagli incrementi intercensuali più elevati. Esistono tuttavia casi di province che non si conformano a tale andamento, quali ad esempio quelle di Bologna, di Perugia, di Pesaro-Urbino, di Macerata e di Palermo.

In termini demografici il profilo della piramide (graf. 1-A) rispecchia una struttura abbastanza giovane, con un certo rigonfiamento nelle fasce di età comprese tra i 25 e i 35 anni: è comunque nell'Italia Meridionale dove il collettivo degli stranieri residenti è marcatamente più giovane. Introducendo inoltre l'informazione sul luogo dove queste persone risiedevano nell'ottobre 1976 (nel complesso circa il 75 per cento risiedono in Italia e circa il 90 per cento di queste persone non ha mutato comune di residenza), si può constatare come la risultante finale della dinamica migratoria realizzatasi tra il 1976 e il 1981 si qualifica in un apporto netto di immigrati che ha interessato prevalentemente la porzione mediobassa della piramide, consentendo in tal modo una sorta di ringiovanimento del collettivo.

Per quanto riguarda i tassi di attività mediamente circa il 43 per cento degli uomini e il 24 per cento delle donne si trovano in condizione professionale: il tasso di attività degli uomini diminuisce passando dal nord verso il sud mentre quello femminile assume il valore massimo nell'Italia Centrale e il valore minimo nell'Italia Meridionale (rispettivamente 29,3 per cento e 15,8 per cento).

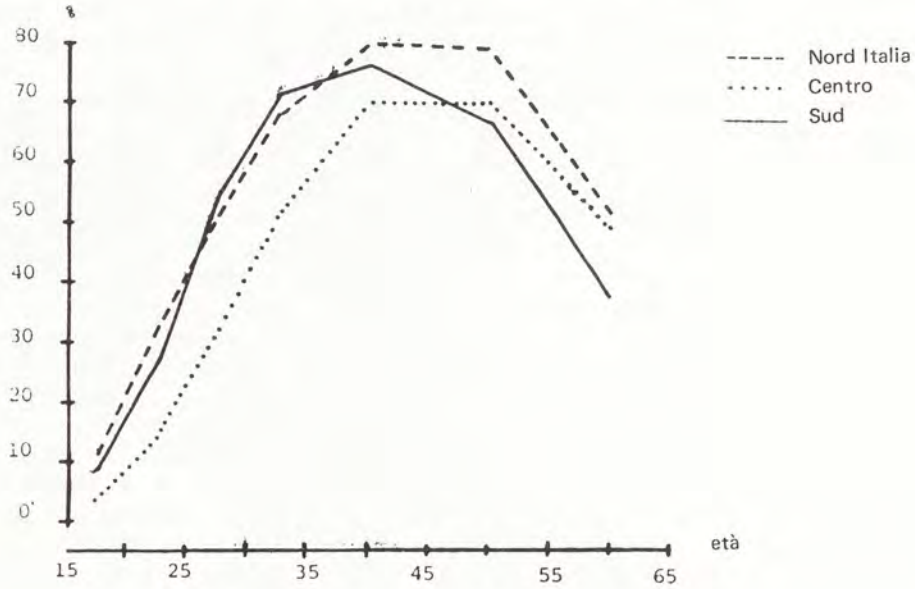
Analizzando l'andamento dei tassi di attività per classi di età e sesso, e introducendo le informazioni disponibili sul settore di attività economica e la posizione nella professione (3), si può rilevare come all'interno del collettivo degli uomini i tassi presentino un trend crescente al crescere dell'età, raggiungendo i valori massimi tra i 35 e i 45 anni nell'Italia Meridionale e tra i 35 e i 55 anni nel centro-nord (graf. 2-A): la struttura occupazionale, pur nella sinteticità delle categorie classificatorie disponibili, sembra inserirsi abbastanza organicamente nelle diverse realtà dello sviluppo economico del paese. Abbastanza trascurabile è la presenza di stranieri nell'agricoltura, salvo che nel Meridione (14 per cento). In questa ultima ripartizione, analogamente a quanto avviene nell'Italia Nord-Occidentale, circa il 70 per cento della manodopera si ripartisce nei settori delle industrie e delle altre attività ma il diverso peso degli operai all'interno dei lavoratori dipendenti (per l'industria, il 55 per cento nel Nord-ovest contro l'89 per cento nel Sud; nelle altre attività, il 26 per cento nel Nord-ovest contro il 39 per cento nel Sud) esprime di per sé la diversa stratificazione socio-economica dei due collettivi, specialmente se si tiene presente che circa il 49 per cento dei lavoratori appartenenti al Nord-ovest risiedono nella provincia torinese. Analogamente il fatto che nel Nord-est circa il 41 per cento della manodopera sia concentrato nelle industrie mentre nell'Italia Centrale circa il 49 per cento dei lavoratori sia inserito nelle altre attività, va inquadrato da un lato nella disseminazione della piccola e media industria — caratteristica che tipicizza il comparto veneto-emiliano, dove inoltre la stessa presenza

Graf. 1 - Profilo per età, sesso, forza lavoro della popolazione straniera residente in Italia (25.10.1981)



Graf. 2 - Caratteristiche economiche della mano d'opera maschile

Andamento dei tassi di attività per classi di età e distribuzione geografica



degli stranieri appare abbastanza distribuita tra le varie province — dall'altro nel ruolo attrattivo della Capitale (circa il 46 per cento dei lavoratori stranieri risiede nella provincia romana), quale centro di servizi e di rappresentanze internazionali.

Passando al collettivo della manodopera femminile, l'andamento dei tassi di attività per età è abbastanza regolare con una progressiva crescita fin verso i 25-30 anni ed una relativa stabilità tra i 30 e i 55 anni, specialmente nell'Italia Centro-Meridionale (graf. 3-A). Per quanto riguarda la struttura occupazionale emergerebbe una sostanziale omogeneità nei diversi comparti territoriali, predominando ovunque l'occupazione nelle altre attività. E' comunque nell'Italia Centrale che si registra la maggiore concentrazione in questo settore (69,3 per cento): è interessante inoltre osservare che circa il 54 per cento delle donne che ivi lavorano come dipendenti, appartiene allo strato impiegatizio-dirigenziale, caratteristica questa riscontrabile anche nell'Italia Nord-occidentale (52 per cento).

Permessi di soggiorno rilasciati dal Ministero degli Interni

Se questi sono i tratti più salienti degli stranieri residenti, si può passare ad un secondo livello di analisi, utilizzando la documentazione sui permessi di soggiorno, rilasciati dal Ministero degli Interni (4). Si tratta ancora di una presenza "legale" ma è questo l'ambito più probabile dove si matura il passaggio alla condizione di "irregolarità". Nel 1979 gli stranieri con un permesso di soggiorno superiore a tre mesi ammontano a circa 200 mila persone, concentrate per circa il 53 per cento nel Lazio (30 per cento) e in Lombardia (23 per cento); con il 1980 viene adottato come riferimento temporale una durata uguale o superiore ad un mese e con questo nuovo criterio gli stranieri presenti nel 1981 ammontano a circa 288 mila persone con un incremento del 12 per cento rispetto all'anno precedente.

Nell'ambito di questa presenza "legale" si può notare come nel 1971 più della metà degli stranieri provenga dai paesi CEE (34 per cento) e dall'America del Nord (19 per cento) mentre dieci anni dopo questa quota scenda al 38 per cento in concomitanza ad un incremento percentuale delle provenienze dall'Africa (dal 3,5 per cento del 1971 al 10,1 per cento del 1981) e dall'Asia (dal 7,6 per cento del 1971 al 13,3 per cento del 1981). Speculare a questa articolazione geografica sembra esistere una stratificazione socio-professionale che sostanzialmente corrisponde a due livelli, tra loro ben distinti e contrapposti: un livello formato da liberi professionisti, impiegati privati, giornalisti, ecc. e un altro livello costituito dai lavoratori addetti ai servizi domestici (5). La realtà di questo secondo strato, dove predominano le provenienze dalle aree europee in condizioni economiche più precarie e da alcune nazioni asiatiche e africane, presenterebbe tuttavia una articolazione molto più ampia di figure economiche se si potesse recuperare l'eterogenea casistica di quella manodopera, che assunta con rapporti di lavoro precari e legalmente irregolari, si trova dispersa e celata all'interno del mercato di lavoro italiano.

Altre fonti conoscitive

E'questo il collettivo di lavoratori, nei confronti dei quali il livello di conoscenza si caratterizza per un alto livello di approssimazione specialmente per quanto riguarda l'aspetto quantitativo globale. Nel 1977-78 il CENSIS (6), partendo da quattro aree-campione, caratterizzate da collocazione geografica e da condizioni socio-economiche differenziate (Milano, Triveneto, Emilia-Romagna e Sicilia), valutava che la presenza dei lavoratori stranieri oscillasse in Italia da un minimo di 280 mila persone ad un massimo di 400 mila. Scorrendo sinteticamente i risultati emersi nell'indagine sul campo si possono delineare i seguenti elementi:

a — a Milano il mercato di lavoro su cui gravitano gli stranieri si struttura su due livelli distinti. Il primo livello, in cui predominano condizioni di lavoro e di soggiorno regolari, riguarda posizioni altamente qualificate e tecniche connesse alle industrie multinazionali, oltre alle categorie di liberi professionisti, artisti e tecnici del settore della moda. Il secondo livello concerne gli stranieri irregolari che svolgono lavori marginali e dequalificati del terziario (servizi di ristorazione, alberghi, facchinaggio, commercio ambulante) e dell'edilizia. Le donne che lavorano prevalentemente nei servizi domestici, hanno in genere un contratto, ma le condizioni di lavoro sono tali da permettere ampio spazio a forme di sfruttamento e di ricattabilità;

b — nel Triveneto la vicinanza con la Jugoslavia costituisce il pre-requisito dell'arrivo di flussi, prevalentemente di origine slava. Le occupazioni predominanti riguardano il lavoro domestico, il commercio, le strutture alberghiere e di ristorazione, l'agricoltura (nel Carso), l'edilizia e alcune miniere e acciaierie della zona di Tarvisio: in questo ambito prevale un rapporto di lavoro regolare mentre per le altre condizioni lavorative predomina l'irregolarità;

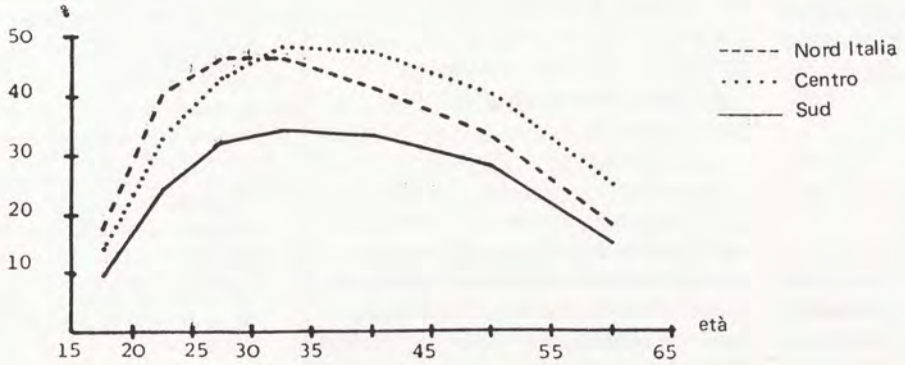
c — in Emilia-Romagna la presenza di stranieri è limitata ad alcune fonderie di Reggio-Emilia (la manodopera è generalmente tutelata da un contratto di lavoro analogo a quello dei lavoratori locali) e alle attività turistiche della costiera adriatica;

d — in Sicilia la relativa vicinanza con il Nord-Africa stimola l'arrivo di tunisini e in grado minore di algerini e marocchini. L'immigrazione interessa quasi esclusivamente la Sicilia occidentale: a Palermo la tipologia occupazionale è analoga a quella riscontrata a Milano mentre nelle province di Trapani e Agrigento la collocazione lavorativa degli stranieri concerne i settori della pesca, dell'agricoltura, della cantieristica navale, dell'edilizia. Predominano le condizioni di clandestinità e di sotto-remunerazione.

Le ricerche che sono state svolte dal 1979 in poi con riferimento però a situazioni territorialmente circoscritte, confermano sostanzialmente i risultati emersi nell'indagine CENSIS, ma hanno chiaramente il vantaggio di fornire un quadro più articolato del fenomeno, aggiornando inoltre la tipologia degli stranieri che si inseriscono nel canale migratorio diretto in Italia.

Graf. 3 - Caratteristiche economiche della mano d'opera femminile

Andamento dei tassi di attività per classi di età e distribuzione geografica



Così nella ricerca di F. Neri (7), svoltasi nel 1980 nelle province della Regione Friuli-Venezia Giulia, emergeva che circa il 63 per cento degli intervistati (in totale 413) proveniva da due comuni della Serbia, mostrando in tal modo la probabile esistenza della "catena di richiamo". Specialmente tra gli stranieri presenti a Trieste, sembra inoltre consolidata la seconda fase di maturità del ciclo migratorio in quanto più del 53 per cento dei coniugati vive con il coniuge, che in generale lavora. Per quanto riguarda il periodo dell'arrivo più della metà degli intervistati è giunta dopo il 1976 in concomitanza alla ricostruzione delle zone terremotate e all'aumento delle provvidenze governative, che hanno incentivato il rinnovo degli impianti e l'allargamento delle attività produttive, con conseguente aumento della domanda di lavoro, difficilmente saturabile in loco in rapporto all'elevato grado di invecchiamento della popolazione autoctona e all'esiguità dei rientri dei friulani emigrati.

A Milano, in base a recenti valutazioni (1984), la presenza straniera dovrebbe variare tra le 55mila-75mila persone, di cui circa il 60-70 per cento proveniente dal Terzo Mondo (8). Nell'indagine sul campo, svoltasi tra il 1982 e il 1984 nell'ambito di questo specifico collettivo, emerge che circa il 73 per cento delle 500 persone intervistate ha una età compresa tra i 26 e i 40 anni: la maggior parte (72 per cento) è in possesso del contratto di lavoro e svolge un lavoro dipendente nei servizi; viene registrata una presenza, sia pure limitata (13 per cento) nell'industria. Per quanto riguarda l'immigrazione femminile, che costituisce la componente predominante (tra il 60 e l'80 per cento) di alcune comunità (Filippine, El Salvador, le Isole Capoverde, Maurizio e Seychelles, Etiopia) viene svolto prevalentemente il lavoro di collaboratrici domestiche a tempo pieno.

A Roma, nella fase preliminare di una indagine che dovrebbe consentire un inquadramento complessivo del fenomeno (9), emergerebbe un profilo degli immigrati abbastanza interessante. Questo almeno per le comunità più strutturate ed organizzate, cioè quelle provenienti dalle Filippine, dall'Isola di Capoverde, dall'Eritrea (in realtà rifugiati politici), su cui si è iniziato a focalizzare l'attenzione con l'obiettivo di proseguire poi l'indagine sugli altri gruppi di immigrati, che in misura crescente sembrano provenire dall'Africa.

Circa il 62 per cento degli immigrati è arrivato tra il 1978 e il 1984 e molto alta è la quota di persone tra i 20 e i 39 anni (83 per cento tra i Filippini e 79 per cento tra i Capoverdiani): circa il 64 per cento degli intervistati è di sesso femminile. Alto è il livello di istruzione (circa il 58 per cento ha frequentato più di otto anni di scuola) e diffusa è la conoscenza di una delle lingue straniere più in uso (circa il 77 per cento conosce almeno una lingua straniera, quale l'inglese, il portoghese, ecc.). L'84 per cento è occupato nei servizi pubblici e privati (forte è la presenza di collaboratrici domestiche, ma anche tra gli uomini è diffusa l'occupazione presso case private) e circa il 69 per cento è in possesso del contratto di lavoro.

Tralasciando le altre osservazioni desumibili dalle informazioni raccolte in questa prima fase (Prospetto 1), si può passare al caso della Sicilia dove un aspetto particolarmente interessante è quello dell'espansione territoriale del fenomeno. Si assiste infatti ad una sorta di espansione spazio-temporale: nel periodo 1974-77 si saldano le aree di immigrazione sviluppatesi lungo le direttrici Palermo-Mazara del Vallo da un lato e la costa meridionale dall'altro mentre negli anni più recenti il fenomeno si espande lungo i comuni della costa tirrenica, lungo l'asse Catania-Enna e intorno a Palermo (10). A fronte di questo irraggiamento persiste il congelamento della manodopera nei livelli più bassi del mercato di lavoro.

In conclusione, il mercato di lavoro italiano sembra strutturarsi in modo tale da favorire l'afflusso di manodopera straniera collocabile a livelli medio-alti, spesso corrispondenti a presenze legali, e a livello più basso, dove prevalgono forme di assunzione al di fuori della normativa.

Anna Maria Birindelli

NOTE

1. Cfr. M. Natale, Fonti e metodi di rilevazione della popolazione straniera in Italia, Atti della giornata di studio su "L'immigrazione straniera in Italia", CISP-Istituto di Demografia dell'Università di Roma 'La Sapienza', Roma 22.3. 1983, in *Studi Emigrazione/Etudes Migrations*, a. XX, sett. 1983, n. 71, pp. 265-296.
2. Ad esempio per le iscrizioni e le cancellazioni di residenza, l'Istituto Centrale di Statistica, per i permessi di soggiorno il Ministero degli Interni e per l'avvio al lavoro dei lavoratori extra-comunitari il Ministero del Lavoro.
3. Per quanto riguarda la posizione nella professione nella categoria 'manual worker' sono compresi i capo-operai, gli operai specializzati e gli operai comuni.
4. Cfr. M. Natale, *op. cit.*
5. Cfr. R. Cagiano de Azevedo, Breve analisi dei dati sulla presenza dei lavoratori stranieri in Italia, in *ibidem*, pp. 337-351.
6. Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Comitato Interministeriale per l'Emigrazione, *I lavoratori stranieri in Italia*. Studio elaborato dal CENSIS nel 1978, Roma, 1979.
7. Cfr. F. Neri, Le condizioni di vita dei lavoratori di recente immigrazione nel Friuli-Venezia Giulia e delle loro famiglie e le implicazioni sul bisogno dei servizi sociali, in *Affari Sociali Internazionali*, a. X, n. 1, 1982, pp. 155-180.
8. Cfr. Comune di Milano. Settore Economia, Lavoro e Problemi Sociali. Centro Studi Terzo Mondo, *La nuova immigrazione a Milano*. Testi di U. Melotti, A. Aimi, L. Ziglio.
9. Si tratta di una ricerca attualmente in corso, nella quale attraverso il coordinamento generale, curato da N. Federici, di 12 gruppi universitari localizzati in diverse regioni italiane si cerca di indagare i diversi aspetti del fenomeno.
10. Cfr. V. Guarrasi, Prime valutazioni sulla presenza di lavoratori stranieri in Sicilia, *op. cit.*, Studi Emigrazione/Etudes Migrations, n. 71, pp. 356-362.

ASPETTI GIURIDICI dell'emigrazione straniera in Italia

1. La legislazione italiana e gli stranieri

Per comprendere la reale portata dell'immigrazione illegale o clandestina e il suo rapporto con le norme di un ordinamento, in questo caso quello italiano, è indispensabile schematizzare le leggi fondamentali che si riferiscono agli stranieri e alla loro attività lavorativa.

In primo luogo, la condizione giuridica degli stranieri in Italia, nel suo complesso e se si eccettuano i membri dei Paesi CEE, è a tutt'oggi caratterizzata da una ambiguità profonda e precarietà, derivanti da una fondamentale *duplicità di trattamento giuridico.* Infatti la Costituzione italiana del 1948 riconosce gli stranieri come titolari dei principali diritti individuali e sociali, mentre il sistema legislativo ordinario (sia quello del precedente periodo fascista che le norme integrative in epoca repubblicana) li considera solo, o prevalentemente, come destinatari dei doveri di pubblica sicurezza.

a – *L'indirizzo costituzionale* dà l'idea del come "dovrebbe" essere (importante è quindi per l'orientamento delle norme da produrre) il trattamento degli stranieri nell'elaborazione della pari dignità umana che l'ordinamento italiano ha avviato ma mai concluso, nonostante numerosi progetti legge al riguardo. Affermando il primato della persona, la Costituzione italiana garantisce i diritti inviolabili non solo ai cittadini ma a tutti gli uomini, per tutto ciò che si riferisce alla libertà personale, libertà di pensiero in tutte le sue forme ed estrinsecazioni e le altre libertà sancite dai primi articoli.

Un fatto importante è riconosciuto dalla dottrina giuridica: il trattamento degli stranieri non dev'essere più condizionato dal principio di reciprocità, ma ispirarsi a criteri di apertura verso i membri della comunità internazionale. Basti considerare il caso della libertà di riunione ed associazione che nell'ispirazione costituzionale è da ritenersi attribuita anche agli stranieri sul suolo italiano.

Fondamentali sono gli articoli 10 e 11, dove si afferma anche una limitazione di sovranità in direzione di norme internazionali generalmente riconosciute. Anche il riconoscimento del diritto d'asilo (art. 10, comma 3) è condizionato solo al fatto che il richiedente appartenga ad un paese nel quale sia impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana. In sostanza, quindi e guardando al complesso delle disposizioni, il lavoratore straniero, secondo la Costituzione italiana può partecipare alla determinazione della politica nazionale, così come partecipa alla vita quotidiana e alla produzione della ricchezza della comunità.

b – *La legislazione ordinaria italiana* a riguardo degli stranieri conserva una matrice nazionalista e considera lo straniero come "suddito" distinto dalla comunità dei cittadini. Infatti gli articoli della legge del 1931 (T.U. del 18.5.1931) regolano in maniera rigida e severa l'ingresso, il soggiorno, la circolazione, le proprietà degli stranieri in Italia.

Anche la legge dell'11.2.1948, art. 25, afferma che gli stranieri che non dimostrano la sufficienza e la liceità delle fonti del loro sostentamento possono essere espulsi. Perfino la recente proposta di legge governativa riguardante gli stranieri immigrati (e approvata dal Senato nel 1980) vede l'immigrazione prevalentemente come problema di ordine pubblico. Si tratta di un indirizzo politico, che è stato rafforzato dalle misure di legge contro il terrorismo, che tende ad isolare e controllare lo straniero, sottoposto a un regime di stretta sorveglianza.

Prevale la concezione dello straniero come possibile minaccia all'ordine pubblico: una visione sostanzialmente negativa, non viene sviluppata la parte dei suoi diritti fondamentali. E nella pratica prevale l'orientamento di polizia amministrativa, con frequenti e troppo ampie discrezionalità.

Esiste quindi conflitto tra sistema costituzionale e sistema legislativo ordinario che va risolto con una legge che superi le attuali ambiguità riguardanti la condizione giuridica degli stranieri in Italia.

2. Nel campo dei rapporti di lavoro

Nel campo dei rapporti di lavoro che riguardano gli stranieri, come afferma il giurista G. Gaja (1984), "la disciplina legislativa dell'assunzione degli stranieri è caratterizzata da una lacunosità che equivale sostanzialmente ad un'assenza di norme".

Per il collocamento dei lavoratori stranieri, l'art. 9 della legge del 1949, n. 264 (modificato dalla legge del 1961) stabilisce che gli stranieri che chiedono di iscriversi nelle liste di collocamento devono essere muniti di permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Ma non vengono chiariti i criteri della concessione. Inoltre il libretto di lavoro agli stranieri viene rilasciato dall'Ispettorato provinciale del lavoro su richiesta del datore di lavoro (ai cittadini italiani dal Sindaco).

Una seconda condizione riguarda il datore di lavoro che deve notificare entro 24 ore le generalità dello straniero all'autorità di pubblica sicurezza (art. 2 legge 1948 che ha modificato il T.U. del 1931); l'inosservanza è punita in maniera molto severa, con l'arresto fino a 6 mesi. Inoltre il datore di lavoro deve notificare la cessazione del rapporto di dipendenza.

Anche in tema di soggiorno, lo straniero giunto in Italia ha tempo 3 giorni per presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza e chiedere il foglio di soggiorno. Il rilascio del permesso di soggiorno è un atto discrezionale: esso può essere sempre negato, revocato o non prorogato senza che venga riconosciuto allo straniero un efficace mezzo di ricorso contro tali provvedimenti. Si può ben comprendere quanto queste rigide procedure siano all'origine di una diffidenza verso le autorità di polizia e quindi anche all'origine di molte situazioni di irregolarità.

La prassi amministrativa in tema di assunzione degli stranieri ha subito tuttavia una ulteriore complicazione, in contrasto con le indicazioni normative, per effetto delle disposizioni di circolari del Ministero del lavoro. Infatti la circolare n. 51 del 4 dicembre 1963 è venuta a chiedere una *preventiva autorizzazione al lavoro* quale condizione necessaria per il successivo rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro. L'autorizzazione, rilasciata dall'Ufficio provinciale del lavoro, su richiesta di un datore di lavoro, dopo l'accertamento di indisponibilità di lavoratori nazionali e il nulla osta della Questura, andava esibita alla Rappresentanza consolare italiana per la concessione del visto di ingresso in Italia.

Risulta evidente la discriminazione tra i lavoratori provenienti dai Paesi OCSE (per i quali naturalmente tali documenti non sono richiesti) e quelli provenienti dal Terzo Mondo, per i quali si fa obbligo di chiedere quella serie di autorizzazioni e permessi sopra indicati. L'autorizzazione al lavoro di regola viene concessa solo a coloro che sono in possesso di qualifiche o specializzazioni per le quali è permessa la richiesta nominativa.

Ma il contrasto con la realtà di fatto è enorme. Secondo una ricerca, ad esempio, fra le collaboratrici familiari estere, condotta nel 1979, solo il 20 per cento di esse era in regola con il permesso di soggiorno (Salvini, 1980). Infatti la maggior parte dei contratti stipulati dagli immigrati del Terzo Mondo non sono quelli garantiti dalla discriplina legale e collettiva. Inoltre la semplice perdita del posto di lavoro, cui il lavoratore straniero è regolarmente acceduto, implica automaticamente la decadenza del permesso di soggiorno e del permesso di lavoro. Collocandosi in una situazione di illegalità o di irregolarità, l'immigrato perde le prestazioni di previdenza e di assistenza.

3. Il blocco all'immigrazione extra-comunitaria del 1982

Nel frattempo la circolare del Ministero del lavoro, in data 2 marzo 1982, ha disposto che gli Uffici provinciali del lavoro non concedano più autorizzazioni al lavoro a cittadini extra-comunitari che ne abbiano fatta richiesta dopo quella data ancora al loro paese di origine. Con il blocco delle autorizzazioni al lavoro e, conseguentemente, dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro, è stata impedita di regola l'iscrizione nelle liste di collocamento e quindi la possibilità di avviamento al lavoro in Italia di lavoratori dal Terzo Mondo. E` quindi da ritenere che tutti coloro che sono entrati dai Paesi non comunitari, successivamente al marzo 1982, siano entrati in maniera irregolare (utilizzando, ad esempio, la categoria turisti o studenti) e si trovino in una situazione di clandestinità.

L'Italia, quindi, si è adeguata, a distanza di qualche anno, alle misure prese dai vari Paesi europei, in particolare seguendo l'esempio della Francia e delle sue circolari del 1979 e 1980 (Bonnet e Stoleru), che avevano bloccato l'entrata di nuovi flussi come prevenzione all'immigrazione clandestina.

La dimensione della clandestinità sembra essere aumentata grandemente in Italia, secondo il giudizio degli esperti e della stampa e secondo le ammissioni dei responsabili del competente Ministero dell'Interno. Infatti solo recentemente, alla fine di aprile 1985, il sottosegretario all'Interno, on. Costa, ha dato alcune informazioni statistiche sulla presenza legale e illegale degli stranieri in Italia. Accanto a 499.760 stranieri con autorizzazione al soggiorno in Italia, il Ministero riconosce la presenza di una cifra notevole, non ben definita e indicata anche da altre fonti, di circa 800 mila persone clandestine, "perché non si sono mai presentate alle autorità di polizia: di questi ultimi, una notevole quota svolge lavori saltuari e legittimi, mentre altri o non fanno nulla o svolgono attività incerte e, talvolta, a dir poco, equivoche" (*Stampa Sera,* 22.4.1985).

I collegamenti degli stranieri con la malavita comune e organizzata hanno avuto grande risalto da parte dei mass media e dei pubblici poteri. La conferma delle rigide misure di controllo sugli stranieri è venuta dalle cifre del Ministero dell'Interno. Durante il 1984, sono stati 12.500 gli stranieri respinti alle frontiere, che presumibilmente anni fa avrebbero potuto entrare agevolmente. Inoltre sono stati allontanati od espulsi 13.645 stranieri, mentre 26.684 sono stati denunciati od arrestati. E questo forse il dato più preoccupante che si collega strettamente alla clandestinità necessariamente consistente. Inoltre 4.100 sono gli stranieri detenuti nelle carceri che costituiscono il 10 per cento della popolazione carceraria italiana, contro una presenza di due stranieri ogni cento italiani.

I dati presentati sembrano confermare l'ipotesi che il blocco all'immigrazione clandestina non abbia funzionato e che soprattutto sia aumentata l'irregolarità dopo l'entrata sul suolo italiano rispetto alla irregolarità all'entrata.

4. Aspetti politici dell'immigrazione illegale in Italia

L'unico passo in avanti da registrare nel campo delle migrazioni clandestine è il riconoscimento dei diritti elementari compiuto dalla legge n. 158 del 10 aprile 1981, che ha ratificato la convenzione dell'OIT n. 143 del 1975. Di conseguenza sono entrati nell'ordinamento italiano principi quali la parità di trattamento in materia di retribuzione e previdenza sociale anche per chi non è regolarizzato, concessione delle medesime garanzie di sicurezza di impiego, di riqualificazione per lavoratori nazionali e stranieri, in materia di occupazione, sicurezza sociale, diritti sindacali e culturali, nonché per il ricongiungimento dei nuclei familiari.

A seguito della legge n. 158 del 1981 il dibattito delle forze politiche in Italia a riguardo della presenza degli stranieri nel mercato di lavoro è stato abbastanza vivace e ha prodotto, prima e dopo la ratifica, una lunga serie di progetti legge elaborati dai vari partiti politici.

Il governo, dopo la ratifica della convenzione dell'OIT, invece di emanare entro un anno un decreto avente valore di legge ordinaria per stabilire le norme necessarie per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione, ha preferito la forma del disegno legge più elastica nei tempi e adatta ad un più ampio dibattito. Il coinvolgimento delle forze sociali è auspicato dagli organismi internazionali in considerazione dell'indispensabile contributo che possono dare non solo nell'enunciazione giuridica ma anche sul piano pratico per combattere gli abusi e rendere operanti le disposizioni di legge.

Il Ministro del lavoro, Di Giesi, ha proposto al Senato il 6 marzo 1982 il disegno di legge n. 82/1912 sulla "Disciplina dell'occupazione in Italia di lavoratori subordinati stranieri extracomunitari". Il testo proposto dal governo è stato approvato, con alcune modifiche, il 3 novembre 1982 dalla Commissione lavoro emigrazione del Senato, ma è poi decaduto a seguito della crisi e della caduta di governo.

Il nuovo Ministro del lavoro, De Michelis, sta rielaborando la disciplina sulla traccia del precedente disegno legge. La struttura dovrebbe rimanere la stessa e contemplare "parità di trattamento in materia di lavoro e di diritti sindacali" (la parità è riferita solo ai lavoratori subordinati), richiesta del visto di ingresso per motivi di lavoro, autorizzazione al lavoro rilasciata dall'Ufficio provinciale del lavoro, norme particolari per i lavoratori domestici, ecc.; è anche prevista una Consulta di lavoratori stranieri.

La proposta complessivamente lascia notevoli dubbi agli esperti: a) circa la non adeguata pubblicità dei criteri cui si ispira la parte amministrativa; b) sui problemi di legittimità per l'ampia discrezionalità amministrativa (ancora più pronunciata nelle Circolari dei ministeri); c) circa l'opportunità degli strumenti adoperati per raggiungere gli obiettivi di combattere la clandestinità, dal momento che la maggior parte degli stranieri occupati in Italia è in situazione irregolare.

5. La "regolarizzazione" degli stranieri attraverso le circolari

Mentre la "regolarizzazione" degli stranieri attraverso le circolari del Ministero del lavoro è prevista anche dal disegno di legge (entro il termine dei 6 mesi), il governo ha di fatto proceduto ad emanare norme precise e rigorose in materia. La circolare del marzo 1982 accompagna al divieto di rilasciare nuove autorizzazioni al lavoro la previsione di misure di regolarizzazione per cittadini stranieri extracomunitari aventi rapporti di lavoro al 31 dicembre 1981. La circolare del 9 settembre 1982 non richiede più l'esistenza di un rapporto di lavoro ma

semplicemente la presenza dello straniero prima di quella data. La sanatoria generalizzata viene tuttavia ad ignorare l'attività lavorativa precedentemente svolta, anche ai fini previdenziali.

La regolarizzazione non è ammessa per gli stranieri extracomunitari entrati successivamente al 31.12.1981 per motivi diversi da quello di lavoro subordinato. Ciò preclude la possibilità di regolarizzare gli stranieri entrati per motivi di studio o turistici e che abbiano poi esercitato un'attività lavorativa.

I provvedimenti amministrativi che tendono a regolarizzare gli stranieri clandestini occupati in Italia trovano ostacoli principalmente nelle norme di legge che il datore di lavoro non ha osservato.

Secondo alcuni giuristi (Gaja, 1984) queste misure di regolarizzazione sono: a) *inadeguate*: perché, in assenza di sanzioni, la regolarizzazione presenta al datore di lavoro un disincentivo nel trattare il lavoratore straniero alla pari di un cittadino italiano, con identiche garanzie, oneri sociali, retribuzione, orario, ecc. La regolarizzazione può certo comportare una maggior tutela formale, ma anche più facili rischi di interruzione del rapporto di lavoro e quindi di disoccupazione per gli stranieri; b) *illusorie* per quegli stranieri che non possono beneficiare della regolarizzazione. Dopo una prima regolarizzazione è probabile che, come è avvenuto in altri Paesi, si prospetti l'esigenza di un analogo provvedimento, a causa della scarsa efficienza dell'amministrazione.

Occorrono meccanismi di controllo del mercato del lavoro, non soltanto per i lavoratori stranieri, ma anche per i lavoratori nazionali per i quali è molto elevato il ricorso al lavoro clandestino o irregolare. Occorrono misure che ammettano un adeguato numero di lavoratori stranieri nei settori in cui risulti carente la domanda di lavoro e una regolarizzazione non indiscriminata negli altri settori.

Gianfausto Rosoli

Note

Nota bibliografica: Tutta la complessa materia giuridica è ampiamente trattata dal volume curato da Giorgio Gaja (cui si rimanda): *I lavoratori stranieri in Italia. Problemi giuridici dell'assunzione*. Bologna, Il Mulino, 1984. Vengono studiati da vari specialisti gli aspetti costituzionali del trattamento degli stranieri, la normativa italiana sul collocamento degli stranieri, la normativa comunitaria, dei Paesi OCSE, la convenzione n. 143 dell'OIL, l'assunzione al lavoro dei rifugiati, ecc.

Cfr. anche vari articoli sulle riviste specializzate di emigrazione: in particolare i saggi di A. Piraino e F. Pittau, in *Studio sulla presenza dei lavoratori stranieri in Sicilia.* Palermo, CRIS, 1983.

Sui temi giuridici generali, cfr. Michele Tamburini, *Trattamento degli stranieri e buona fede nel diritto internazionale generale*. Padova, Cedam, 1984.

NOVITA' CSER

WITHOUT A BELL TOWER

A study of the Italian immigrants in South West England, by **Bruno Bottignolo.**

La vita ed i costumi di un gruppo di Italiani emigrati nelle aree di **Bristol** e **Swindon** dopo la Seconda Guerra Mondiale: è il campo di ricerca antropologica percorso dall'autore con attenta analisi. L'osservazione acuta degli spazi sociali, economici, politici e religiosi del gruppo e della sua organizzazione offre spunti originali di **conoscenza** e **studio.**
Without a bell tower: uno squarcio attuale sulla vita e sul ruolo di un gruppo etnico in una società multiculturale.

Roma, CSER, 1985, 215 p. L. 10.50 Lit. 25.000

GLI IMMIGRATI E IL LAVORO IN ITALIA

"Lavorare come un negro" è una espressione, neanche bella, per definire un'azione produttiva molto faticosa e poco gratificante. Un lavoro da schiavi, insomma.

Nel gergo del lavoro culturale, il "negro" è colui che produce al posto di un altro. Si dice che Alessandro Dumas avesse al suo servizio schiere di "negri" che scrivevano per lui. Poiché lo stesso Dumas aveva sangue africano nelle vene, si può escludere che la definizione sia dettata da razzismo; per quanto sia questo un male sottile diagnosticabile soprattutto dalle sue proprie vittime.

Ad ogni modo, quelli erano altri tempi. Oggi, a circa duecento anni dal primo tentativo di abolizione formale della schiavitù, la definizione viene meglio formulata dalla *Revue International du Travail*: "Ogni attività professionale unica o secondaria, esercitata al margine o al di fuori degli obblighi legali, normativi o convenzionali, a titolo lucrativo ed in modo non occasionale" (1). E` questo il cosiddetto "lavoro nero", schiavitù dell'epoca post-industriale, condannata e, nel contempo, coltivata dalla classe dominante che ben si applica a quei "neri" che arrivano dai paesi in via di sviluppo a cercare da noi migliori condizioni di lavoro e di vita.

Tutti coloro che si sono occupati in questi anni di migrazione verso l'Italia hanno visto con questi connotati il fenomeno che "sembra ormai consolidarsi nel senso di una 'compensazione' della mancata evasione di un certo tipo di offerta di lavoro che richiede forte flessibilità ed accettazione di condizioni di lavoro particolarmente gravose sul piano fisico e condizionanti sul piano interpersonale" (2).

Ma è solo questo il problema? Il lavoratore straniero copre dunque gli spazi che l'indigeno rifiuta? Ammettiamo che ciò sia vero, e dovrebbe esserlo, visto che è dato per scontato da tutti gli studiosi del fenomeno: "Gli immigrati in Italia svolgono soprattutto lavoro nero". Ma ciò avviene non soltanto perché questa è la dura legge della domanda e dell'offerta sul mercato, abbastanza squallido, del nostro paese, ma anche perché questi lavoratori non hanno partecipato alle lotte dei nostri, non hanno acquisito ancora la coscienza del diritto ai contributi assicurativi e previdenziali e ad una occupazione dignitosa e non ricattabile. Inoltre, almeno in una fase non breve, gli immigrati non si considerano stabili nel nostro paese: molti hanno altrove la loro meta finale, altri programmano il ritorno nel loro paese, dopo aver accumulato una cifra sufficiente ad iniziare un'attività autonoma. In molti casi, il denaro guadagnato viene spedito alle famiglie; molte donne, occupate come colf, hanno figli piccoli da mantenere nelle isole di Capo Verde o nelle Filippine.

Sia dal punto di vista dell'insediamento, sia da quello dell'inserimento nel mercato del lavoro, l'immigrato attraversa varie fasi che W.R. Böhning tenta di classificare e di razionalizzare in quattro stadi, dall'arrivo del giovane "maschio celibe" con un livello di istruzione e di informazione medio alto; all'"effetto d'imitazione", provocato nel paese d'origine; ai ricongiungimenti familiari e alla formazione di nuove famiglie; e, infine, quarta ed ultima fase, quella della "maturità", che implica richiesta di servizi sociali e inizio della conflittualità (3).

Ancora meglio fa W. Albeda che stabilisce anche lui quattro fasi, ma con attenzione particolare ai rapporti degli immigrati nel mercato del lavoro (4).

Prima fase: la manodopera immigrata, inferiore al 5 per cento della popolazione attiva, è utilizzata per ovviare a carenze temporanee della domanda. La mobilità è al massimo.

Seconda fase: raggiunto il livello oscillante fra il 5 e il 10 per cento degli attivi, gli stranieri sono occupati in permanenza con mansioni dequalificate, o considerate tali.

Terza fase: tutte o quasi le mansioni di cui sopra sono svolte dagli immigrati, che ormai raggiungono il 10-20 per cento della forza lavoro.

Quarta fase: superato ormai il 20 per cento della forza-lavoro, gli immigrati svolgono praticamente tutto il lavoro manuale, anche relativamente qualificato.

Queste teorizzazioni si basano ovviamente sulle esperienze di passate emigrazioni e quindi solo con qualche sforzo si riesce a far entrare negli schemi la singolare situazione nostra.

Da noi questa manodopera si colloca, di fatto, fuori dal mercato del lavoro tutelato dalle leggi nazionali e dai contratti collettivi, comprese le norme di sicurezza sociale. Inoltre, grazie al nefasto Testo Unico delle leggi di Pubblica Sicurezza che lascia alla discrezionalità delle questure permettere o no il soggiorno agli stranieri, è difficile stabilire il quadro di certezze entro il quale lo straniero extracomunitario ha diritto o no a risiedere nel nostro paese. Recentemente il sottosegretario agli Interni, on. Costa, ha affermato che gli "stranieri autorizzati al soggiorno in Italia sono 499.760. A questi ne andrebbero aggiunti circa 800 mila "che debbono essere considerati clandestini – sempre secondo il sottosegretario – poiché non si sono mai presentati alle autorità di polizia: di questi ultimi, una notevole quota svolge lavori saltuari e legittimi, mentre altri o non fanno nulla o svolgono attività incerte e, talvolta, a dir poco, equivoche" (5).

A queste espressioni, che ricordano i rapporti dell'ispettore Javert, il sottosegretario aggiunge che, nel solo 1984, "sono stati allontanati o espulsi 13.645 stranieri, mentre 26.684 sono stati denunciati o arrestati. Di questi, 4.100 risultano detenuti e costituiscono il 10 per cento della popolazione carceraria italiana, contro una presenza nel paese di 2 stranieri ogni 100 italiani: sempre nel 1984, circa 12.500 stranieri sono stati respinti alle frontiere".

L'universo di sfruttamento e di miseria, di approssimazione e di incomprensione che si nasconde dietro queste cifre, non è facilmente immaginabile senza un contatto fisico con quello che i sociologi definiscono "il fenomeno".

D'altra parte, neanche i travagli della nostra emigrazione, dalla tragedia di Aigues Mortes a quella di Marcinelle, sono note a livello divulgativo. Ormai l'emigrazione italiana in Europa ha raggiunto una fase molto avanzata. Negli anni cinquanta si sono avute le punte di emigrazione più alte del secondo dopoguerra: oggi c'è una mobilità normale, non molto diversa da quella degli altri paesi europei, che si aggira sulle 90 mila unità.

Gli emigrati "storici", quelli cioè della generazione che ha svolto la funzione storica dell'industrializzazione e della ricostruzione dell'Europa centro-settentrionale, sono oggi divenuti padri e nonni. I loro figli e nipoti non sono statisticamente rilevabili; spesso non lo sono neppure socialmente, nel senso che un cosiddetto "emigrato" di seconda o terza generazione sarebbe più corretto definirlo un cittadino di origine italiana residente in Germania, Svizzera, Belgio, ecc. Le isole di italianità sono rarissime. La nozione di "emigrazione" dovrebbe essere applicata solo ai flussi contemporanei.

Ma le emigrazioni più recenti e consistenti provengono da zone più a sud del Mediterraneo ed hanno investito l'area del sottosviluppo.

Allo stesso modo, se si osserva il fenomeno in termini di mobilità internazionale della manodopera, noi esportiamo lavoro a livelli di professionalità medio-alta nei paesi in via di sviluppo al seguito delle imprese italiane. Solo nella cantieristica, secondo i dati della FLC, sono 100 mila unità l'anno divise in poco meno di 300 imprese.

La mobilità attuale, dunque, è estremamente composita ed offre le condizioni per essere luogo di sperimentazione legislativa ed operativa, necessariamente ispirata a principi di libertà e di solidarietà.

Tre considerazioni sono alla base di ciò:

1 – il fatto che il nostro paese deve sostenere la nostra emigrazione all'estero, sia quella stabile, sia quella di seconda generazione, sia quella nuova (dato che il movimento di manodopera in uscita riguarda pur sempre oltre 90 mila lavoratori, anche se lo stesso numero rientra). Ma proprio perciò deve tutelare subito e bene gli immigrati, se non vuole perdere la propria credibilità a livello internazionale;

2 – i dirigenti del Ministero del lavoro si preoccupano spesso della concorrenza che la manodopera immigrata farebbe alla manodopera nazionale. Questo dovrebbe preoccuparci molto come sindacato. Invece sappiamo benissimo che questa manodopera – tranne rare eccezioni – si colloca nelle aree di "lavoro rifiutato", che vuol dire lavoro marginale, precario e sottopagato. Questo vale sia per gli addetti all'agricoltura della provincia di Salerno e di Napoli, sia per quelli della pesca di Mazara del Vallo, sia per le domestiche e i garzoni di Roma e Milano, sia per i manovali delle cave e delle strade del Piemonte occidentale ed anche per i lavoratori egiziani delle piccole aziende siderurgiche della provincia di Reggio Emilia (6).

3 – E' vero che questi lavoratori sono vittime di quel sistema determinato dalla tolleranza verso l'economia sommersa; ma, ammesso che essi siano ormai circa un milione (come il ministro Andreotti ha dichiarato alla Conferenza Stato-Regioni), la metà di essi (500 mila) non collaborano, loro malgrado, al finanziamento della previdenza sociale, lasciando invariato quel rapporto negativo fra occupati e pensionati, causa irrimediabile del deficit dell'INPS.

Quindi, semmai, fra i nostri obiettivi vi è quello di combattere l'evasione contributiva, per non permettere che nel nostro paese si sviluppi un nuovo strato sociale di marginali, dove convivono italiani e stranieri, anche se questi ultimi con ancora meno diritti dei nostri.

Se qualcuno poi pensa – come sembra pensare l'onorevole sottosegretario agli Interni Costa – che bastino leggi di polizia per arrestare l'immigrazione e quindi risolvere così il problema, si sbaglia: così noi avremo non solo più immigrazione irregolare, ma anche immigrati più emarginati e più conflittuali, e più portati a vivere di espedienti. Sappiamo tutti che dal 1972 vi sono tanti e diversi interessi dietro questa immigrazione; per frenarla basterebbe dare agli immigrati gli stessi diritti dei lavoratori nazionali e le loro prestazioni d'opera non sarebbero più tanto convenienti e anche i moderni "negrieri", con l'aiuto di una seria politica repressiva, finirebbero per fallire.

C'è infine un fattore da considerare: l'ingresso nella CEE di Grecia, Spagna e Portogallo (7). L'allargamento della Comunità porterà certamente ad una

modifica dei flussi di emigrazione attuali: basti pensare alle migliaia di "retornados" in seguito al processo di decolonizzazione portoghese: alle facilitazioni di cui godono i latino-americani per l'accesso alla cittadinanza spagnola, per rendersi conto che occorre aggiornare al più presto le politiche italiane in materia di migrazioni.

L'approfondimento dell'intera materia richiede un approccio globale e complessivo che affronti tutto il problema della mobilità internazionale della manodopera, ovviamente per gli aspetti riguardanti il nostro paese. Infatti noi viviamo contemporaneamente molteplici esperienze e potremmo svolgere un ruolo importante, almeno nel tracciare possibili strategie e nel creare strutture interministeriali adatte alla complessità del problema.

E' incredibile come questa necessità appaia non solo evidente, ma data addirittura per scontata dai rappresentanti del nostro paese nelle sedi comunitarie europee e in quelle internazionali; e quanto sia invece timido, frammentario e soprattutto lento l'intervento legislativo a livello nazionale. Da almeno dieci anni sono allo studio una serie di provvedimenti legislativi, illustrati nella prima Conferenza dell'emigrazione tenuta a Venezia, che vanno sotto il nome di "pacchetto emigrazione", coniato dal sottosegretario all'emigrazione on. Fioret, con l'intenzione di dare alla trattazione della materia un certo coordinamento.

Ma il pacchetto ha fatto presto a slegarsi e il contenuto si è già smarrito nelle "competenze" ministeriali. Per quanto riguarda gli stranieri, tutta la materia relativa all'ingresso e il soggiorno è stata trattata dal Ministero degli interni e il progetto di legge che ne è scaturito non fa che modificare ed aggiornare alcune norme del T.U. delle leggi di P.S., quelle cioè che riguardano l'ingresso e il soggiorno degli stranieri con un capitolo che detta norme per l'attuazione della convenzione di Ginevra sui rifugiati e prevede interventi a favore di coloro che hanno richiesto od ottenuto questo "status".

Dall'altra parte, il ministero del Lavoro rielabora la disciplina dell'occupazione in Italia dei lavoratori subordinati stranieri extracomunitari e cioè non in libera circolazione. Rielabora, perché già il 3 novembre del 1982 il Senato aveva approvato il disegno di legge n. 3228, decaduto in seguito alla crisi del governo Spadolini.

Da questo ruminare articoli di legge, sottoposti da un lato alle pressioni dei paesi europei confinanti (Svizzera e Francia in primo luogo) che vedono l'Italia come un ponte lanciato attraverso il Mediterraneo verso l'Africa e il Medio Oriente e dall'altro condizionati dalle buone intenzioni espresse nelle sedi internazionali, rischia di non venire fuori nulla di veramente buono.

Non a caso, anche in occasione della approvazione del disegno di legge (il primo del "pacchetto emigrazione") (8) per l'istituzione dei cosiddetti comitati consolari, sia i deputati dei partiti di governo, sia quelli dell'opposizione hanno convenuto sul noto motto parlamentare "meglio una legge mediocre subito di una buona legge che non esce mai", basato sul detto popolare "il buono è nemico del meglio". Il fatto è che la legge aveva vissuto un iter parlamentare straordinariamente lungo, durato tre legislature, finito in Commissione Esteri della Camera che l'ha approvato, a scrutinio segreto, nell'identico testo che il Senato aveva a sua volta varato il 12 luglio dell'anno scorso. Tanto è vero che l'articolo 28, che ne disciplina la copertura finanziaria, fa riferimento al bilancio triennale 1984-86, anziché a quello 1985-87.

Il dettaglio potrebbe essere trascurato, se l'estenuante dibattito sul testo di legge non avesse finito per perdere nel frattempo la sua attualità. A livello europeo si discute infatti, ormai, della partecipazione dei lavoratori immigrati alle elezioni amministrative — in forma attiva e passiva — e in Svezia questo avviene già. Da noi invece l'articolo 48 della Costituzione repubblicana definisce 'elettori' "tutti i cittadini che abbiano compiuto la maggiore età", senza fare distinzioni fra elezioni politiche e amministrative.

Alla base del "pacchetto", dunque, non vi è purtroppo nessuna filosofia. Non vi sono né slanci solidaristici, né analisi socio-economiche dei cambiamenti profondi del nostro mercato del lavoro: solo un vecchio bilancino che soppesa le compatibilità politiche e forse giuridiche, un apparecchio in uso da secoli per cambiare affinché nulla cambi.

L'universo degli immigrati, d'altro canto, non riesce ad emettere in Italia segnali forti e chiari. Le associazioni sono fragili e sono condizionate dai partiti politici. Ma ciò non deve scoraggiare gli uomini di buona volontà. E' bene però sapere che non basta ripetere con evangelico candore "facciamo per gli immigrati quello che abbiamo fatto per i nostri emigrati": il criterio va semmai rovesciato, facendo cioè per gli stranieri quello che vorremmo fosse fatto per i nostri concittadini all'estero. In fondo, ammesso che l'on. Costa abbia ragione e i clandestini siano 800 mila ed i regolari 500 mila, i nostri lavoratori emigrati sono oltre 5 milioni.

Roberto Magni

NOTE

1. Citato da André Jacques nel suo intervento al Convegno "L'immigrazione dal Terzo Mondo verso l'Italia e l'Europa", Milano, 28 febbraio, 1 e 2 marzo 1985.
2. Claudio Calvaruso ed altri, "Movimenti migratori e mercato del lavoro", Ed. F. Angeli, 1981.
3. W.R. Böhning, "The Migration of Workers in the United Kingdom and the European Community", Oxford University Press, 1972.
4. W. Albeda, "Le marché du travail stratifié", in: P.J. Bernard, "Les travailleurs étrangers in Europe occidental", Lattes Ed., Paris, 1976.
5. "Stampa Sera" del 22.4.1985.
6. "Immigrazione straniera in Italia", ricerca condotta dall'Istituto "F. Santi" per conto del Ministero del lavoro (O.A.P.L.), 2 voll., Roma, 1983.
7. "L'administration du travail on situation irregulière en Espagne, en Grece et en Italie". Document de travail élaboré par S. Ricca du Service des Migration du BIT, Genève, 1984.
8. Legge 8 maggio 1985, n. 205.

NOVITA' CSER

CHIESA E MOBILITÀ UMANA
Documenti della S. Sede
dal 1883 al 1983.
A cura di
Graziano Tassello e Luigi Favero.
Roma, Centro Studi Emigrazione, 1985.
XLIX - 1043 pagine.

Un accurato lavoro di ricerca ha portato alla compilazione di questa raccolta completa dei documenti ufficiali della S. Sede, dal 1883 ai nostri giorni, concernenti la mobilità umana. Il volume è corredato da due ampie introduzioni a carattere storico e canonico, stese da specialisti, e da un articolato indice tematico che lo rende di facile consultazione e di grande praticità.
Questo *enchiridion*, primo nel suo genere, promosso dalla Pontificia Commissione per la Pastorale delle Migrazioni e del Turismo, è destinato ad essere uno strumento di lavoro indispensabile per coloro che sono quotidianamente confrontati con la problematica della mobilità. La raccolta permette anche agli studiosi di scienze sacre di approfondire in modo sistematico il fenomeno dello spostamento di popolazioni, che costituisce una delle priorità nell'azione pastorale. Il volume mette in risalto l'attenzione del Magistero verso «uno dei più complessi e drammatici eventi della storia» (Giovanni Paolo II) e l'impegno propositivo della S. Sede a tutti i livelli per la tutela dei diritti fondamentali e la piena accettazione del migrante e dello straniero, con il suo originale patrimonio culturale e religioso.
Le chiese particolari sono stimolate dai pressanti inviti della S. Sede a promuovere la nascita di una società non più «chiusa ed intollerante verso tutto ciò che si ritiene diverso o che possa procurare disagio sociale ed economico» (Messaggio di Giovanni Paolo II per la Giornata Mondiale dell'Emigrazione, 1985), e ad attuare una pastorale di accoglienza, in un autentico pluralismo e comunione nella diversità.

Lire 40.000
(IVA inclusa)