

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori LEVI, PARRI, TERRACINI, VALORI, ALBANI, ROMAGNOLI
CARETTONI Tullia, TOMASUCCI e RAIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 DICEMBRE 1968

Inchiesta parlamentare sulla emigrazione

ONOREVOLI SENATORI. — L'emigrazione di massa, come fatto permanente, non congiunturale nè transitorio, ormai costante, con intensità e caratteri diversi, in un secolo di unità italiana, ha assunto una importanza e una dimensione tali, ed è talmente collegata, con una serie di legami e di interrelazioni, con tutte le strutture nazionali, da porsi come fondamentale nella vita del nostro Paese.

La sua importanza è, nelle linee generali, nota, e non occorre qui cercare (senza strumenti adatti, ancora inesistenti) di analizzarla nella sua realtà completa e nei suoi particolari: questo è lo scopo del disegno di legge che proponiamo alla vostra attenzione e alla vostra approvazione.

L'emigrazione si presenta con tre diversi caratteri e modi, in parte simili nelle cause e negli effetti, in parte diversi, e da considerarsi partitamente:

- 1) emigrazione all'estero;
- 2) emigrazione all'interno;
- 3) urbanesimo.

Il presente disegno di legge riguarda essenzialmente il primo punto, ma non può escludere nella sua analisi gli altri due, in quanto strettamente e direttamente collegati

al primo, e risultato degli stessi motivi e condizioni di esso. Se dunque l'indagine dovrà puntualizzarsi e lavorare specificatamente sulla emigrazione all'estero, l'emigrazione interna e l'urbanesimo dovranno esser tenuti presenti, e non dovrà essere esclusa nessuna ricerca che li riguardi, in funzione della piena conoscenza del fenomeno dell'emigrazione all'estero, e dei suoi caratteri e relazioni.

L'emigrazione ormai è un fatto fondamentale e centrale, di enorme importanza nella vita e nel carattere del nostro paese. Lo è sotto i più vari aspetti. Anzitutto numericamente, come peso quantitativo del fenomeno, che interessa e tocca direttamente almeno quindici milioni di italiani, e indirettamente, ma in modo sensibile e di molto peso, l'intera popolazione del nostro paese. Si calcola ufficialmente che, dalla unità nazionale, ventisei milioni di italiani siano emigrati: un popolo intero, che, con i propri figli e discendenti, ha creato nuova realtà in molte nazioni del mondo, e contribuito a una modificazione profonda di rapporti internazionali, e a nuovi tipi umani e nuovi modi di vita e di cultura, di legami con altre vite e altre culture. È dunque, fin dal primo momento, un problema nazionale, è una questione del popolo italiano intero, è (anche

numericamente e demograficamente) il più grande fenomeno sociale della storia dell'Italia moderna. Tale fenomeno, che ha sempre rispecchiato i mutamenti di struttura del nostro Paese e quelli dei Paesi di immigrazione, ha preso, nel dopoguerra, caratteri particolari: e un peso straordinario, anche sotto il suo aspetto quantitativo.

Dai dati pubblicati sulla relazione per il 1967, edita dal Ministero degli affari esteri, sul lavoro degli italiani all'estero, risulta che la consistenza delle comunità italiane nei Paesi di immigrazione è pari a 4.763.404 unità, così suddivise: America 2.275.300, Europa 2.106.900, Australia 153.410, Africa 106.530 e altri Paesi 121.264.

Ben 642.500 emigranti sono concentrati in Svizzera, 641.150 in Francia, 359.020 nella Repubblica federale tedesca, altre centinaia di migliaia in Inghilterra, Belgio, Lussemburgo, Olanda, Svezia. Argentina, Venezuela, Brasile, Canada, Stati Uniti, Australia sono i Paesi nei quali vivono i più forti nuclei di lavoratori italiani emigrati oltremare.

Secondo i dati riferiti dalla citata relazione si rileva che dal 1951 al 1966 sono emigrati all'estero, al netto dei rimpatriati, 2.228.316 lavoratori italiani.

Il ritmo degli espatri, degli ultimi anni, anche se leggermente minore di quello registrato negli anni 1961-62, è pur sempre grande, risultando di 277.614 nel 1963, 258.492 nel 1964, 282.643 nel 1965, 296.494 nel 1966 e di 226.567 nel 1967. Nei primi sei mesi del 1968 già si nota, rispetto al 1967, una ripresa dell'esodo di lavoratori italiani che risulta di ben 135.000, dei quali 103.000 nei Paesi del MEC e nella Svizzera.

Vi sono attualmente all'estero più ex contadini italiani di quanti contadini lavorino sulla terra in Italia; più di un quarto della popolazione attiva del nostro Paese. Aggiungendo a queste cifre quelle delle famiglie, emigrate o rimaste nei luoghi d'origine, e di coloro che hanno relazioni profonde e dirette di vita coi cittadini emigrati, ne risulta che almeno un terzo del popolo italiano partecipa direttamente al fenomeno di emigrazione all'estero, una parte assai maggiore a quello dell'emigrazione interna;

e che indirettamente l'emigrazione coinvolge, riguarda, interessa ed altera gli aspetti più diversi della nostra comunità nazionale, in modo da pesare sulla vita e sul destino di tutti (con lo spopolamento dei paesi, il mutare del costume, gli effetti sulla economia, i problemi demografici e urbanistici e culturali, ecc.), e da costituire per l'intero popolo italiano il problema fondamentale, dalla cui conoscenza dipende la capacità di provvedere, e la possibilità di rinnovamento e di progresso.

Non si tratta soltanto della quantità del fenomeno, ma della sua qualità, che rappresenta e modifica tutti gli aspetti della vita nazionale, delle cui strutture tradizionali è espressione e risultato, e che diventa a sua volta causa determinante di fenomeni che pesano (spesso anche in modo terribilmente grave) su tutte le forme della nostra vita, e che si manifestano soprattutto, in modo talvolta tragico, sulla condizione umana dei lavoratori e della classe operaia.

Basti pensare al cosiddetto problema meridionale, di cui l'emigrazione è tradizionalmente uno degli aspetti e delle conseguenze principali; e che negli ultimi anni ha trovato nella rinnovata emigrazione forzata di massa all'interno e all'estero un motivo di profonda modificazione e di alterazione dei suoi dati, non sempre, certamente, positiva, con lo spopolamento di grandi zone, con l'abbandono della terra, con la perdita delle forze di lavoro, con la decadenza e rovina delle tradizioni culturali, non compensate, o solo parzialmente compensate, dalle rimesse degli emigranti (che, anche se fossero in misura assai maggiore di quanto siano, resterebbero sempre un apporto esterno, tale da non incidere positivamente sulle strutture economiche e sociali delle regioni interessate). E, del resto, il « problema meridionale » non riguarda soltanto le regioni fisicamente situate nel Mezzogiorno e nelle Isole, ma tutte le zone povere e migratorie anche del Centro e del Nord (Veneto, Venezia Giulia, Polesine, Marche, ecc.) e anche zone considerate meno povere (Piemonte, Liguria, Toscana), e, insomma, più o meno, l'intero territorio nazionale, con tutti gli aspetti e i problemi dell'abbandono progres-

sivo delle terre, della perdita dei valori di lavoro e di cultura (di cui converrebbe poter fare il calcolo economico, e l'esame dei suoi costi nella nostra economia, oltrechè quello del suo costo umano), dell'urbanesimo (con tutte le sue conseguenze, compreso quelle di distruzione o degradazione dei beni culturali dei centri storici e del paesaggio italiano), della modificazione del costume, dei rapporti familiari, delle tradizioni storiche e religiose (di cui converrà essere in grado di valutare i significati positivi come quelli negativi), dell'impoverimento dell'economia di intere regioni e dell'accentuarsi degli squilibri fra le diverse parti d'Italia, e così via. È un complesso di fatti che riguardano tutti i momenti della vita di tutto il popolo, che pesano su di esso, che ne modificano in varia misura i dati, in tutti i campi, non escluso neanche quello della natura e dei disastri naturali, delle alluvioni e inondazioni e frane, tra le cui cause non è certamente delle minori l'abbandono delle montagne e delle campagne dovuta all'emigrazione di massa dalle zone dove l'insediamento e il lavoro umano sono la sola difesa dell'integrità e della stabilità naturale.

Ora, questo fenomeno, che pesa in modo così massiccio e radicale sulla vita italiana, che è risultato e insieme causa di tanti dei suoi principali problemi e bisogni, non è mai stato, dal 1870 a oggi, esaminato nella sua totalità, nè studiato a fondo. Mai ci si è messi in grado di stabilirne il peso e il carattere; mai si sono creati i mezzi adatti per la sua completa conoscenza, nè se ne sono apprestati gli strumenti. Anche l'attenzione della classe politica fu sempre marginale e laterale; e se i fatti dell'emigrazione sono apparsi nei programmi dei vari partiti, vi furono sempre compresi strumentalmente, o come rivendicazioni secondarie; quando non furono adoperati, come sotto il fascismo, come pretesti di prestigio, di vana mitologia degli « italiani nel mondo », di gloria del « lavoro italiano all'estero », eccetera, o come coperture mistificatorie per avventure coloniali e guerresche (anche questa causa e insieme conseguenza — e funesta conseguenza, determinante tutto il de-

stino del nostro Paese — del fenomeno dell'emigrazione).

Nè sono mai state studiate a fondo, nè apprestati gli strumenti per studiarle, le cause strutturali del fenomeno, economiche e sociali e politiche, che coincidono con la storia della nostra economia, con le sue strutture, col carattere di classe della nostra organizzazione sociale e politica.

Nè sono stati studiati a fondo i singoli problemi dell'emigrazione, nè i modi per porre rimedio agli inconvenienti, e talvolta alle tragedie, di una condizione umana di carattere servile e subalterna.

Nè è stato analizzato il significato del fenomeno dal punto di vista esistenziale; nè da quello psicologico, linguistico, culturale; e tanto meno da quello della struttura dello Stato, la cui natura sia caratterizzata dalla espulsione e dal sacrificio di una parte del popolo.

Gli strumenti normali di analisi politica (Direzione generale per l'emigrazione del Ministero degli esteri, Comitato consultivo, eccetera) non sono, per loro natura, nella possibilità, per quanto possano lavorare con solerzia, di comprendere, di conoscere la totalità del problema; e così pure la Commissione esteri e la Sottocommissione per l'emigrazione (che pure ha fatto un lavoro notevole, e una chiara relazione ad opera del senatore Gronchi) per la impossibilità del rilievo dei dati, e i limiti impliciti del proprio lavoro.

Molti sono i problemi nazionali a cui si è rivolta l'attenzione della classe politica, dal 1870 a oggi, sia attraverso l'iniziativa di uomini di Stato o l'impegno di studiosi (a partire dalla giustamente famosa inchiesta Franchetti-Sonnino, del 1876, sulla Sicilia), sia attraverso l'inchiesta parlamentare (si ricordino, ad esempio, le inchieste in cui, come uno degli aspetti particolari dei problemi studiati, l'emigrazione fu in qualche modo considerata, e valutata diversamente, a seconda del momento e dell'indirizzo politico dominante nel tempo.

Nell'inchiesta agraria Iacini, l'emigrazione era ritenuta un grande danno; nell'inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle province meridionali e nella Sicilia

(1906-11), e particolarmente nella relazione di Francesco Saverio Nitti [inchiesta sulle condizioni dei contadini in Basilicata e in Calabria - tomo III del V volume degli Atti (1910), l'emigrazione era giudicata « la più viva forza di trasformazione » della società meridionale, sì che Luigi Einaudi, recensendo la Relazione nel Corriere della Sera del 22 ottobre 1910, notava come essa fosse considerata dal relatore come il « magico strumento di redenzione di quelle terre »]. Ma, a parte questi esami parziali, o assaggi, o giudizi e analisi sussidiarie ad altri problemi (e non considerando qui la varia letteratura sull'argomento), mai si è fatta, in un secolo, una inchiesta particolare e approfondita e completa su questo fenomeno, che certamente, nel suo diverso mostrarsi, causa ed effetto delle condizioni e dello sviluppo del Paese, si è affermato come il più grave e fondamentale della nostra vita nazionale, e risulta oggi tale da imporsi alla attenzione, allo studio, all'azione.

Il problema è stato sempre eluso, o relegato ai margini, o nascosto come cosa vietata e vergognosa, o stravolto in formule di prestigio, o, peggio, considerato un fatto necessario e quasi naturale per quanto doloroso, o come una condizione umanamente penosa e inferiore, cui si debba provvedere paternalisticamente con provvedimenti assistenziali; o addirittura considerato positivo e utile e tale da dover essere incrementato e promosso, come valvola di sfogo demografico, economico e sociale, o come sostegno di strutture tradizionali e immodificabili, o come apporto alla bilancia economica, o come modo di soluzione di problemi di economia e tecnica agraria, o come elemento permanente previsto nel Piano, e così via. Questi modi parziali di considerare il problema, anche quando sostenuti da tecnici e da esperti, non possono oggi darne nè una visione reale, nè contribuire a soluzioni positive e utili per il Paese.

Il solo strumento di cui può avvalersi una classe politica cosciente dei suoi doveri e desiderosa del progresso della Nazione, e non opacamente timorosa della verità e della necessità di modificazioni strutturali sen-

za di cui non vi può essere nè giustizia sociale, nè vita moderna e libera, è l'*Inchiesta parlamentare*. Ed è l'inchiesta parlamentare che proponiamo con il presente disegno di legge.

Una inchiesta di carattere moderno, scientifico e democratico, che ci offra tutti i dati storici, che illumini le condizioni presenti, che analizzi le cause, che proponga i rimedi; che soprattutto, attraverso l'opera dei rappresentanti del popolo, assistiti dagli esperti, solleciti e raccolga la voce stessa del grande popolo italiano degli emigranti, che prendendo coscienza di sè.

Poichè il problema dell'emigrazione si è andato, nella sua natura e nelle sue dimensioni umane, rapidamente modificando in questi ultimi anni. Non è più il gregge passivo e servo, nelle stive dei vapori per la Terra Promessa, per l'Altro Mondo, di là dal mare, dell'America, mito paradisiaco di chi non ha terra, del decennio precedente la prima guerra mondiale. È un popolo consapevole della propria condizione, una forza potenziale di rinnovamento del nostro Paese e del mondo.

Il problema cambia natura e dimensione sotto i nostri occhi. Non soltanto la sua estensione numerica (cinque milioni negli ultimi anni), il suo rapporto di relazione necessaria con la struttura economica del Paese, le sue implicazioni sociali, politiche, culturali, le modificazioni nel tessuto stesso della nostra vita nazionale, il mutamento di tutti i dati del problema meridionale, eccetera, ma la diversa natura e carattere della condizione dell'emigrante, che, nel permanere del suo significato di alienazione, espulsione, sradicamento, frattura della comunità, esilio, perde il suo tradizionale carattere passivo per una progressiva presa di coscienza che lo pone come problema attuale, punto centrale della contestazione in atto, forza potenziale del rinnovamento delle strutture; e che rifiuta quindi tutti i modi tradizionali di esame che lo accettavano come un fatto naturale e si limitavano alla ricerca paternalistica di misure caritative di assistenza o di tutela. (Leggiamo, a questo proposito, nella relazione Gronchi per i la-

vori della Sottocommissione degli esteri: « Occorre abbandonare il *cliché* dell'assistenza come paternalistico e saltuario interessamento a talune vicende dell'emigrato o della collettività di cui fa parte: tipo di assistenza che fin qui ha ispirato non di rado l'azione dei Governi e degli organi del Ministero degli esteri. La considerazione delle autorità deve allargarsi alle condizioni o alle esigenze permanenti dell'emigrato-uomo »).

Questa nuova realtà si manifesta con infiniti segni. Le comunità italiane all'estero, attorno alle fabbriche e ai luoghi di lavoro, perdono l'antico carattere amorfo e passivo, cercano di darsi strutture autonome, locali e federali, di ottenere il riconoscimento di tutti i diritti umani e civili, di ricollegarsi alla vita italiana con l'uso del diritto di voto, di discutere direttamente, contestando gli organismi non rappresentativi, come gli astratti comitati consultivi, i propri problemi, insieme a quelli della patria d'origine e dei Paesi in cui essi vivono. La vita delle comunità degli emigranti diventa o tenta di diventare un fatto nuovo di coscienza, che si lega e si accomuna a fatti e condizioni analoghe seppure di diversa origine, come quella dei popoli coloniali, dei gruppi minoritari discriminati come i negri o gli ebrei, o le minoranze politiche o religiose senza parità di diritti, o i profughi delle guerre e delle tirannie: le forze nuove che per la prima volta in questo secolo hanno preso coscienza, e, lottando e agendo per la propria libertà, lottano e agiscono per la libertà di tutti gli uomini.

È dunque maturo il tempo perchè il problema venga approfondito e portato a conoscenza di tutti. È assolutamente necessaria una inchiesta su tutti i problemi della emigrazione, che non può essere affidata ad altri che al Parlamento, che solo dà le garanzie e che solo ha i mezzi perchè l'indagine non sia di parte, nè limitata da difficoltà giuridiche o materiali. L'inchiesta è necessaria perchè i partiti politici, i Governi, e tutto il popolo, prendano coscienza di un problema che è essenziale per la nostra stessa vita e che può essere risolto nei suoi aspetti negativi e indirizzato in quelli posi-

tivi soltanto attraverso la sua piena conoscenza. Fino a che l'emigrazione venga considerata, come è stata finora, falsamente, un fatto marginale o un processo naturale di cui ci si rifiuta di prendere consapevolezza, essa resterà un problema insolubile. Il conoscerne le origini e le cause renderà possibile l'eliminazione degli errori e delle contraddizioni di una struttura sociale e politica che non soltanto tollera l'espulsione forzata di una parte dei cittadini, ma che si fonda su di essa per perpetuarsi. L'inchiesta è necessaria dunque non solo per conoscere i problemi particolari dell'emigrazione, ma per avere i dati sicuri che consentano di correggere le deficienze e le storture di un sistema che la rendono necessaria. L'inchiesta parlamentare inoltre, fatta oggi, contemporaneamente all'inizio del grande fenomeno di autoinchiesta permanente e contestativa che è in corso nel mondo degli emigranti, serve a favorirlo, a comprenderlo, a superare il distacco tra la classe politica e la realtà popolare. È una assoluta necessità della democrazia. Deve essere insieme storica, economica, sociologica, culturale, amministrativa, politica; deve essere fatta *insieme* agli emigranti, deve raccoglierne direttamente la voce, diventare uno strumento democratico di azione rinnovatrice permanente. Deve nascere dalla realtà degli emigranti, rivolgersi al mondo dell'emigrazione e insieme a quello dei paesi d'origine, contribuire a ricreare in forme nuove un rapporto drammaticamente spezzato, a eliminare in tutti i campi le cause di questa frattura, a ritrovare, non attraverso palliativi assistenziali e paternalistici, ma con provvedimenti e mutamenti di fondo, una nuova unità nel tessuto nazionale.

Gli emigranti si trovano a essere insieme rappresentanti e vittime di strutture arcaiche e antistoriche permanenti; e rappresentanti e protagonisti di strutture future non ancora esistenti. L'emigrazione ha, tuttora, un carattere di violenza, che deve essere combattuto e distrutto. E insieme ha in sè, per la sua presa di coscienza, per il lavoro e l'opera e la vita di milioni di uomini, la

possibilità di un rinnovamento che coincide con il rinnovamento creativo di tutti i valori nazionali e universali.

L'inchiesta parlamentare che proponiamo deve essere, per tutta la vita italiana, e per il mondo degli emigrati all'estero e in patria, la forma e lo strumento di questo processo di conoscenza, di coscienza, di rinnovamento, di autonomia, di libertà.

* * *

Il disegno di legge che sottoponiamo al vostro esame è di una grande semplicità e non ha bisogno di un'estesa illustrazione. Il campo dell'indagine della Commissione è chiaramente e particolareggiatamente definito dall'articolo 1.

Gli articoli 2, 6 e 7 fissano le norme relative rispettivamente: alla composizione della Commissione, al termine entro il quale essa dovrà presentare al Parlamento la propria relazione e alle spese che dovranno essere sostenute.

Con l'articolo 3 vengono attribuiti alla Commissione tutti i poteri di cui all'articolo 82 della Costituzione e con l'articolo 4 si impegna il Governo italiano a facilitare l'attività della Commissione stessa mediante opportuni contatti con i Paesi interessati e le organizzazioni internazionali particolarmente competenti in materia, nei territori non soggetti alla sovranità italiana.

Ad assicurare poi il più qualificato ausilio possibile all'opera della Commissione provvede l'articolo 5, il quale stabilisce che la stessa Commissione si avvale di studiosi, di esperti anche estranei all'Amministrazione.

Onorevoli senatori, il disegno di legge di inchiesta parlamentare sulla emigrazione, che ci onoriamo di sottoporre al vostro esame è un atto doveroso e necessario che consentirà al Parlamento di acquisire tutti gli elementi occorrenti per affrontare e avviare a soluzione i problemi economici, sociali e umani di uno dei più profondi fenomeni che caratterizzano la nostra società. Auspichiamo quindi che esso ottenga il vostro consenso.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

È istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta con i seguenti compiti:

I. — Condurre una indagine sul fenomeno dell'emigrazione di lavoratori italiani, con particolare riguardo all'emigrazione all'estero soprattutto nei Paesi verso i quali è stato più intenso nell'ultimo decennio, il flusso migratorio, in ordine:

- a) alle cause generali del fenomeno;
- b) alle condizioni delle regioni e delle zone italiane maggiormente colpite;
- c) alle conseguenze economiche e sociali prodottesi direttamente in tali regioni e zone e, di riflesso, nell'intero Paese;

d) alle condizioni di lavoro e di vita dei lavoratori italiani nei paesi di emigrazione, e particolarmente:

1) al rispetto da parte dei datori di lavoro e di tutti coloro cui spetta, degli accordi di emigrazione, delle convenzioni sulla sicurezza sociale e dei contratti di lavoro;

2) al trattamento salariale, previdenziale e normativo in atto;

3) alle condizioni di alloggio;

4) ai problemi di carattere sociale, culturale e associativo nei paesi di emigrazione;

5) all'azione svolta dalle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane a tutela dei lavoratori emigrati, e alla sua efficacia.

II. — Proporre provvedimenti atti alla difesa dei diritti economici, sociali, culturali e politici dei lavoratori italiani all'estero. Indicare le linee di politica generale ed economica per porre progressivamente rimedio al fenomeno dell'emigrazione.

Art. 2.

La Commissione è composta di quindici senatori e quindici deputati nominati rispettivamente dai Presidenti del Senato e della Camera, ed è presieduta da un parlamentare scelto, al di fuori dei componenti la Commissione, dai Presidenti stessi.

Art. 3.

Per l'esecuzione del suo mandato nel territorio nazionale la Commissione ha tutti i poteri di cui all'articolo 82 della Costituzione.

Art. 4.

Il Governo, attraverso opportuni contatti con i Governi dei Paesi interessati e con le organizzazioni internazionali particolarmente competenti in materia, faciliterà, nei territori non soggetti alla sovranità nazionale, l'opera della Commissione in relazione ai punti 1), 2), 3) e 4) della lettera *d*) dell'articolo 1.

Art. 5.

La Commissione si avvale del contributo di studiosi italiani o stranieri, di esperti sindacali e di organizzazioni nazionali di emigrati; e sollecita i contributi delle comunità e dei singoli direttamente interessati.

Art. 6.

La relazione della Commissione verrà presentata al Parlamento entro un anno dalla data di costituzione della Commissione stessa.

Art. 7.

Le spese per il funzionamento della Commissione saranno a carico del bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.