

PARTE PRIMA

**RELAZIONE INTRODUTTIVA
SUL TEMA «REGIONI ED EMIGRAZIONE» SVOLTA
DAL PRESIDENTE DEL COMITATO EMIGRAZIONE
ON. FERDINANDO STORCHI, NELLA SEDUTA DEL
16 MAGGIO 1973**

PAGINA BIANCA

REGIONI ED EMIGRAZIONE

1) Nell'ampio quadro dei problemi posti dalla nostra emigrazione e della esigenza di fronteggiarli con tutti i mezzi opportuni, un lavoro particolare può essere affidato anche alle Regioni quali organi di intervento economico e sociale nei settori e nei territori di loro competenza.

Si tratta, evidentemente, di un compito per tanti aspetti integrativo di fronte a quello primario che spetta all'autorità dello Stato, e certo più settoriale se posto a confronto con quello più vasto che risale alla competenza e quindi alla responsabilità degli organi nazionali di Governo; ma pure è da ritenersi di particolare importanza nei confronti del permanere di un fenomeno che per l'alto costo umano e sociale che indubbiamente comporta, richiede che, insieme con le autorità centrali anche quelle regionali e locali, avvalendosi delle loro specifiche competenze, partecipino ad una azione coordinata ed unitaria volta ad affrontarne le cause e a proporre i rimedi o quanto meno a svolgere ogni opera per attenuarne i disagi e dare, comunque, aiuto ed assistenza a quanti abbiano ad emigrare o intendano rimpatriare.

2) Prima però di rilevare che cosa una Regione (a statuto speciale o a statuto ordinario) possa fare in materia di emigrazione, può essere opportuno sottolineare la complessa gamma dei problemi sociali ed umani che concorrono nel determinare il fatto migratorio e definirne le caratteristiche. Si tratta cioè non tanto di assumere il fatto di per sé, nelle sue componenti statistiche e demografiche o nei suoi aspetti più vistosamente quantitativi, quanto invece di analizzarne le cause e vedere di conseguenza che cosa poter fare per colpirlo alle radici o almeno correggerlo nelle sue più gravi manifestazioni.

Vi è, dunque, un primo compito che può essere riconosciuto all'ente Regione: nel quadro e nell'ambito degli studi e delle ricerche che esso è chiamato a svolgere per affrontare i problemi sociali ed umani del suo territo-

rio, dare particolare rilievo all'esodo della popolazione che avviene per ragioni economiche, mancanza di lavoro o insufficiente attrezzatura di servizi sociali, ed assumerlo come uno degli indici di una situazione che va affrontata nel quadro generale della programmazione regionale. Il fatto emigratorio è, difatti, un indice, una spia che segna a caratteri negativi la realtà di tante nostre zone, specie quelle di montagna o delle pianure economicamente meno progredite o maggiormente popolate. Esso perciò va rilevato dalla Regione (così come deve fare lo Stato nel quadro della sua programmazione nazionale) per porre in atto strumenti adeguati a combatterlo nelle zone dove maggiormente si manifesta. Offrire possibilità di lavoro, migliorare le attrezzature ed i servizi sociali, le case e le scuole, sono certo altrettanti mezzi da porre in atto per trattenerne nelle nostre regioni le nostre popolazioni o comunque tentare di togliere alla emigrazione quel carattere coercitivo che altrimenti viene ad assumere con tutte le evidenti conseguenze per quanti ne sono coinvolti. Se perciò una Regione ha fra i suoi compiti anche quello di rendere effettive la libertà e l'uguaglianza promuovendo lo sviluppo sociale ed economico ed eliminando gli squilibri territoriali e settoriali - come dicono molti statuti regionali -, è evidente che il fenomeno dell'emigrazione può essere da essa investito con la pluralità della sua azione che coincide in sostanza con quella che normalmente si rivolge alle zone depresse per cercare di realizzarne il migliore sviluppo, in relazione naturalmente alle caratteristiche economiche e sociologiche proprie di ciascuna. Comunque, qui si è fatto questo richiamo solo per dire che una seria politica di sviluppo dell'occupazione e del reddito, di miglioramento delle infrastrutture e dei servizi sociali, sta alla base di quel mutamento delle condizioni nelle quali si svolge la nostra emigrazione che ancora individuano nel nostro paese zone di partico-

lare sottosviluppo o di sviluppo non adeguato e per le quali anche la Regione - nel quadro dei suoi poteri - potrà giustamente ed efficacemente intervenire.

Particolarmente utile potrebbe essere al riguardo una specifica indagine per accertare in ogni Regione il permanere o meno del fenomeno migratorio, così da conoscere - ad esempio - chi emigra (da quali paesi, a quale età, con quali professioni, ecc.) e perché emigra, se si propone di tornare e quali rapporti mantiene col paese di partenza: vedere i problemi della famiglia e dei figli se rimasti a casa ed accertare nel caso dei ritorni quali ne siano le motivazioni, quali i problemi che possono suscitare, quali le esigenze dell'emigrante rimpatriato per tornare ad inserirsi nella realtà del suo paese e non invece sentirsi ancora estraneo ad essa, alla sua evoluzione, al suo sviluppo.

Anche in vista della Conferenza nazionale dell'emigrazione potrebbe essere questo un primo valido contributo delle Regioni italiane alla migliore e più attuale conoscenza del problema migratorio quale oggi si pone nella realtà della nostra vita nazionale.

3) Le indicazioni di carattere generale sulle correlazioni fra zone di minor sviluppo ed emigrazione valgono naturalmente anche per il movimento migratorio che si svolge all'interno del nostro paese. Vi sono aspetti e problemi che si pongono con caratteri analoghi; altri evidentemente no, ma indubbiamente è vero che anche il vasto e alle volte tumultuoso fenomeno delle migrazioni interne potrebbe richiedere studi, ricerche, provvedimenti e interventi per cercare di regolarlo ed assisterlo.

Comunque, in questa sede non possiamo che limitarci a dire che anche per le migrazioni interne vi è una indicazione di interventi ai quali può essere chiamata la Regione di partenza, così come vi è una indicazione di interventi ai quali è chiamata la Regione che riceve gli immigrati: sono problemi di accoglienza, assistenza, ambientazione, lavoro, casa, servizi sociali e così via, che richiedono iniziative ed impegni particolarmente qualificati date le esigenze sociali ed umane connesse con un tale movimento di lavoratori e delle loro famiglie.

4) Detto questo in riferimento al problema generale dell'emigrazione, passiamo ad esemplificare taluni aspetti particolari o taluni settori nei quali le Regioni hanno specifica competenza e che pertanto postulano il loro diretto intervento. Sono, sostanzialmente, i settori dell'assistenza e della formazione profes-

sionale, entrambi così particolarmente importanti sia per chi intende emigrare come per chi rientra nella sua Regione di partenza.

Per le Regioni a statuto speciale fanno testo, evidentemente, gli ordinamenti propri di ciascuna. Per quelle a statuto ordinario il riferimento viene fatto alla enunciazione dell'articolo 117 della Costituzione in materia di « beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera » ed ai decreti delegati emanati dal Governo per dare forma e contenuto al precetto costituzionale.

In questo contesto sembra a noi che sia il concetto di assistenza all'emigrante all'interno della competenza territoriale della Regione che debba essere messo in particolare rilievo per indicarne compiti ed attribuzioni che in questo caso sono specifici e primari.

Non è certo possibile elencare in questa enunciazione tutte le forme attraverso le quali si può realizzare una particolare assistenza sia al lavoratore sia alla sua famiglia data la varietà e la molteplicità dei settori che possono essere investiti da una assistenza intesa in senso moderno e completo e ciò anche in relazione alle diverse situazioni ed esigenze locali.

Si può andare, ad esempio, dai viaggi ai trasferimenti, al servizio sociale, all'informazione, alle colonie, al rimpatrio delle salme, ai ricoveri, alle esigenze dei figli rimasti orfani e delle vedove, al servizio di tutela proprio dei patronati e così via, in una visione che associ costantemente l'emigrante alla sua famiglia anche e potremmo dire specialmente nei lunghi periodi di separazioni forzate.

In taluni casi poi lo stato di « emigrante » può anche corrispondere ad una condizione di bisogno nel quale l'assistenza pubblica ha ulteriore motivo e doverosità di intervento, così come possono ricorrere gli estremi della richiesta di particolari forme di assistenza sanitaria ed ospedaliera quando si tratti di lavoratori provenienti da altri paesi e non coperti da forme mutualistiche od assistenziali.

Un settore che merita particolare indicazione è anche quello dei vecchi privi di assistenza mutualistica o di possibilità economiche che chiedono di essere aiutati per poter trascorrere in patria gli anni restanti della loro vita. Ciò rientra del resto nelle norme enunciate dal decreto 15 gennaio 1972, n. 9, che trasferisce alle Regioni a statuto ordinario le funzioni concernenti le rette per l'ospitalità dei minori presso istituti educativo-assistenziali o degli anziani presso case di riposo, così come l'assistenza estiva ed invernale a favore dei minori, determinati interventi a

favore dei profughi italiani e dei rimpatriati e così via.

5) Altra materia di specifica competenza regionale e di particolare interesse per l'emigrazione è quella che riguarda – come dice l'articolo 117 della Costituzione – « l'istruzione artigiana e professionale e l'assistenza scolastica ». In questo campo le esigenze della emigrazione sono molteplici potendo riguardare sia l'emigrante che parte sia i figli che restano.

Per l'emigrante che parte, o meglio che intende partire, è considerazione assai ovvia quella relativa all'importanza che può assumere per lui la conoscenza e l'esercizio di un mestiere qualificato e in modo particolare la conoscenza della lingua del paese di destinazione.

Per i figli che restano o che comunque intendano completare le scuole già avviate in Italia potrebbero essere assai utili particolari forme di sussidio o di borse di studio rivolte a superare le difficoltà in cui si trovano data la mancata presenza in patria della loro famiglia.

Altra forma di assistenza che può essere prospettata in tale campo è quella delle colonie montane o marine per i figli degli emigranti che avrebbero, oltre al vantaggio climatico, anche quello di un rinnovato contatto linguistico e culturale con le regioni di partenza.

Ancora nel campo culturale potrebbero assumere significati e rilievo del tutto particolari le iniziative rivolte a favorire l'invio di pubblicazioni periodiche, libri, biblioteche o a sostenere manifestazioni artistiche o altre che valgano a tener vive le relazioni fra la Regione e i suoi emigranti, nel quadro delle loro tradizioni e delle loro attuali realtà.

Come è noto, per le Regioni a statuto ordinario il decreto delegato, all'articolo 1, dopo aver elencato le funzioni specifiche ad esse trasferite per l'assistenza agli alunni bisognosi, la concessione di sussidi, incoraggiamenti e borse di tirocinio e di studio anche sotto forma di assegnazione di posti gratuiti o semi-gratuiti in convitti annessi agli istituti tecnici e professionali statali ecc., aggiunge che esse si estendono altresì ad ogni altra forma di assistenza diretta a facilitare agli alunni meritevoli la prosecuzione degli studi nelle scuole ed istituti di istruzione di ogni ordine e grado siano essi statali od autorizzati a rilasciare titoli di studio riconosciuti dallo Stato.

Per quanto poi riguarda l'istruzione artigiana e professionale – a parte il rilievo alla

enunciazione costituzionale certo non più rispondente alle attuali situazioni in ordine a tali attività – il decreto 15 gennaio 1972, n. 10, mentre conserva alla competenza degli organi statali i rapporti e le convenzioni internazionali, il coordinamento delle richieste al Fondo sociale europeo e la formazione professionale dei lavoratori italiani all'estero, trasferisce alle Regioni a statuto ordinario le competenze relative alla materia indicata, così da rendere possibile un ampio sviluppo di attività professionali che mentre assolveranno ad uno specifico compito in ordine alle esigenze dell'occupazione nell'ambito della Regione e comunque in patria, potranno avere anche non poco vantaggio per quanti, una volta qualificati, riterranno di emigrare.

Poteri particolari hanno in tale campo le Regioni a statuto speciale così come confermato da quanto già talune di esse hanno posto in atto con leggi proprie.

6) Un insieme organico di iniziative e di attività può inoltre far capo alla Regione nei confronti dell'emigrante che rientra. E dicendo emigrante si deve pur sempre intendere il lavoratore e la sua famiglia.

Un primo problema può riguardare la possibilità di facilitazioni di viaggio od aiuti di prima sistemazione. Un secondo, molte volte assolutamente determinante, può consistere nella possibilità di concorrere alla assegnazione di case per iniziative di carattere locale o di ottenere agevolazioni finanziarie come prestiti a tasso agevolato o concorsi nel pagamento degli interessi o altre forme analoghe, per favorire la costruzione o il ripristino o l'acquisto della casa da parte dell'emigrante che rimpatria. Inoltre si potrebbero configurare particolari aiuti per l'esercizio di determinate attività economiche, artigianali o commerciali da considerarsi in relazione alla possibilità di assecondare lo sviluppo di determinate zone della Regione e di favorire, se del caso, una particolare utilizzazione delle rimesse degli stessi emigranti.

7) Le indicazioni fin qui esposte non esauriscono di certo l'insieme più ampio di quanto può essere fatto da parte della Regione nei confronti dell'emigrante che si prepara a partire o che rientra in patria, o della famiglia che resta o che rientra con lui.

Vi è ad esempio tutto il servizio dell'informazione che potrebbe essere utilmente svolto per aiutare sia a partire sia a reinserirsi nel proprio paese; così dicasi per il disbrigo delle pratiche occorrenti, così per l'informazione scolastica e professionale, per

quella amministrativa e civile, così - come già detto - per la trattazione di pratiche in materia di sicurezza sociale per far riconoscere e far valere i diritti eventualmente acquisiti dall'emigrante. È tutta una serie di condizioni e di situazioni che si ravvisano nella figura di chi emigra o di chi rientra dopo anni di assenza e che possono richiedere particolare e doverosa attenzione da parte delle competenti autorità.

8) Detto questo si pone il problema degli organi che possono essere preposti a tali attività.

Si è detto della Regione e indubbiamente vi sono compiti, impegni e sensibilità che fanno capo ai suoi organi istituzionali presi nel loro insieme in quanto si riferiscono appunto all'insieme delle sue attività. Consigli regionali e giunte possono essere pertanto impegnati a sviluppare opere ed iniziative che tengano conto della eventuale realtà migratoria della loro Regione e la inseriscano nell'insieme della loro opera sia legislativa sia amministrativa.

Può essere però assai utile, e del resto lo ha dimostrato l'esperienza di talune Regioni, che uno degli assessori della Regione sia incaricato in modo particolare di seguire il problema dell'emigrazione (o quello dell'immigrazione nel caso di Regioni che si trovino in questa condizione); svolgere studi, indagini, proporre attività ed iniziative; coordinare quelle facenti capo a diversi uffici o che comunque si svolgono nell'ambito della Regione; tenere relazioni con enti, associazioni od istituti vari che operano nel campo dell'emigrazione, ecc.

In talune Regioni a statuto speciale è stata istituita anche una speciale consulta con compiti di consulenza alle iniziative della Regione e di coordinamento delle attività svolte nell'ambito regionale.

Di particolare importanza nel quadro della Regione può essere considerata l'opera, per tanti aspetti non sostituibile nel contatto umano che realizzano, delle associazioni degli emigranti che oltre a svolgere la loro attività all'interno del paese la proiettano anche all'estero con forme associative che in genere assolvono alla funzione non solo di sollecitare la maggiore solidarietà fra gli stessi emigranti ed a mantenere più vivi i loro legami con le rispettive zone di partenza, ma anche a quella particolarmente importante della nostra vita democratica di assicurare una più vasta e diretta partecipazione degli stessi emigranti allo studio ed alla soluzione dei problemi che direttamente li interessano.

In questo stesso spirito appare assai opportuna anche la collaborazione degli enti locali come le amministrazioni provinciali e quelle comunali, la camera di commercio, ecc., allo scopo di sviluppare interventi ed iniziative nell'ambito dei loro territori e delle loro competenze onde poter meglio raggiungere nella forma più capillare e perciò più aderente alle esigenze dell'emigrazione, la molteplicità dei problemi che essa pone all'attenzione delle pubbliche autorità.

9) Sulla base delle indicazioni date, se pur in modo enunciativo e sommario, appare chiaro il vasto campo di attività proprio delle Regioni e la funzione che per questi aspetti esse vengono ad assumere di organi di collaborazione con l'autorità centrale dello Stato. Anche per l'emigrazione, dunque, l'istituzione delle Regioni pone i vasti e complessi problemi dell'emigrazione di fronte ad una situazione nuova in cui esse possono intervenire con specifici interventi, tanto più validi ed efficaci quanto più collegati e sentiti dalla realtà locale. Del resto è ben vero che per tanta parte la realtà migratoria ha carattere regionale: si emigra da una Regione e si rientra in quella.

Ciò, naturalmente, deve essere considerato anche nel campo della assegnazione dei fondi e dei contributi alle Regioni, tanto più che è ben evidente che per una esigenza di necessario coordinamento e di unità d'azione, la loro attività va anche vista e collegata con quella che si svolge in sede nazionale. Ciò potrebbe avvenire con apposite norme di legge o comunque con forme opportune di collegamento in particolare col Ministero degli affari esteri che - come è noto - ha un Sottosegretariato competente per i problemi dell'emigrazione, e col Ministero del lavoro e della previdenza sociale al quale fa capo l'assistenza all'interno del nostro paese dei lavoratori migranti.

Questa esigenza di collegamento col Governo centrale appare particolarmente sentita anche di fronte ai problemi che emergono nel quadro della Comunità economica europea, date le strette incidenze che possono derivare per la nostra emigrazione per esempio dall'attuazione di una concreta e costruttiva politica regionale, come dallo sviluppo della politica sociale e in genere da tutti i problemi relativi alla libera circolazione della mano d'opera.

In questo senso, del resto, può essere inteso il coordinamento già previsto dai decreti delegati in materia di assistenza scolastica e di istruzione professionale ed artigiana nei

quali si precisa che esso viene stabilito con riferimento « agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti da obblighi internazionali ».

10) Vi sono però taluni problemi che già sono emersi dalla attività delle Regioni che non possono non essere tenuti presenti per le conseguenze che altrimenti possono derivarne per le Regioni stesse o per gli stessi emigranti.

Un primo problema è costituito dall'ambito di competenza proprio delle Regioni in materia di emigrazione. L'emigrazione, si dice, non è materia delegata alle Regioni, ma se questo è vero per i problemi di carattere generale relativi alla politica migratoria, per gli accordi internazionali, per le competenze specifiche di presenza all'estero e di rappresentanza proprie del Ministero degli esteri o all'interno del paese del Ministero del lavoro - ed è evidente che occorre evitare ogni confusione di interventi in tali campi, che sarebbero pregiudizievoli - vero è anche che vi sono, come si è cercato di rilevare, dei compiti particolari che possono richiedere iniziative adeguate della Regione ad integrazione o completamento della prevalente competenza nazionale.

Un secondo punto può riguardare la diversità di trattamento che potrebbe venire a determinarsi fra gli emigranti di Regioni diverse e specialmente fra quelli di talune Regioni a statuto speciale e quelli di altre a statuto ordinario.

Ciò può essere vero anche in relazione alla diversità delle Regioni e delle situazioni così come può avvenire in altri campi delle materie delegate alla competenza regionale. Ma quando si tratti in modo particolare di esercizio di diritti o dell'ottenimento di particolari vantaggi, appare quanto mai opportuno che si

pongano in atto intese e coordinamenti atti almeno ad evitare che vi siano spiacevoli sperequazioni fra i cittadini dello stesso Stato italiano che si trovano all'estero a lavorare ed a vivere nelle stesse condizioni di disagio e lontananza dalla patria.

Infine può essere opportuno rilevare che se quanto finora esposto rientra nel quadro costituzionale dell'articolo 117 e dei relativi decreti delegati, per particolari servizi o interventi ai quali si ritenesse opportuno chiamare le Regioni a dare la loro attività, sarà sempre possibile ricorrere alle deleghe quali previste dall'articolo 118 affidando ad esse compiti particolari e naturalmente mezzi adeguati.

11) Da quanto detto, e certamente senza la pretesa di aver esaurito l'argomento, sembra emergere la conclusione che pur essendo il fatto emigratorio di competenza primaria delle autorità e degli organi nazionali dello Stato, vi è per le Regioni un compito particolare integrativo e complementare di quello nazionale che può realizzarsi con un ruolo attivo ed una partecipazione responsabile nei confronti dei problemi che dall'emigrazione direttamente dipendono o delle conseguenze che da essa derivano. Un ruolo attivo, certo, nell'ambito delle competenze proprie e nel coordinamento con le attività delle altre Regioni e dello Stato; ma che può essere anche di stimolo e di sprone a raccogliere ogni collaborazione a livello locale, di enti pubblici, di sindacati, di associazioni volontaristiche e private, per dare una testimonianza di presenza concreta ed operante nei tanti, vari e molteplici settori che il fenomeno delle migrazioni, per le sue componenti economiche, sociali ed umane inevitabilmente investe nella struttura della nostra società e nella vita di tante famiglie.