CAMERA DEI DEPUTATI N. 600

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CONTE ANTONIO, FERRI, GIADRESCO, BIANCHI BERETTA, CODRIGNANI, BADESI POLVERINI, BOSI MARAMOTTI, CIAFARDINI, D'AMBROSIO, MINOZZI, NATTA, NICOLINI, TORTORELLA, VACCA

Presentata il 5 ottobre 1983

Nuovo ordinamento delle iniziative scolastiche e culturali per gli emigrati italiani

ONOREVOLI COLLEGHI! — La proposta di legge che è alla vostra attenzione è ampiamente giustificata dalla urgenza addirittura drammatica di riformare radicalmente e di innovare in profondità la politica scolastica e culturale del nostro Paese verso la complessa realtà dell'emigrazione italiana. La questione non è certamente nuova se è vero che da lungo tempo se ne discute in tutte le sedi con ampi riconoscimenti formali sulla necessità di superare la situazione esistente. Purtroppo alle parole non sono corrisposti fatti e comportamenti riformatori da parte dell'Esecutivo e le stesse inequivoche indicazioni unitarie della Conferenza nazionale dell'emigrazione del 1975 per quanto riguarda la scuola e la cultura all'estero sono rimaste del tutto disattese, configurandosi anzi come elementi di frustrazione e di sfiducia per milioni di lavoratori emigrati che avevano salutato con speranza le conclusioni della Conferenza stessa. Soltanto il difficile impegno degli stessi lavoratori emigrati e delle loro associazioni, delle forze politiche progressiste organizzate in emigrazione, dei sindacati ha impedito che la questione scuola e cultura finisse nel silenzio irresponsabile. Soprattutto nell'ultimo decennio un importante movimento di lotta e di impegno positivo, con al centro la partecipazione intelligente e critica degli emigrati, ha riproposto fortemente le ragioni della riforma opponendosi agli atteggiamenti evasivi e alle scelte conservatrici dei vari Governi.

La presente proposta scaturisce appunto dalla ricca elaborazione e dalle appassionate richieste maturate in questi

anni all'interno della emigrazione italiana e delle sue organizzazioni.

È senz'altro opportuno esprimere la consapevolezza che ben difficilmente si potrebbe pensare ad una riforma onnicomprensiva, relativa sia agli aspetti strutturali sia ai contenuti didattico-formativi. Del resto, tale opinione è stata espressa anche in molti dibattiti tra le forze dell'emigrazione, le regioni, le associazioni, nella stessa sede parlamentare e, recentemente, nel « documento » Valitutti sulla legge n. 153 del 1971. Ma tale consapevolezza non può tradursi in un sostanziale immobilismo e nella continuazione di una pratica improduttiva e contrastante con i bisogni antichi e nuovi degli emigrati. Si tratta allora di avviare nell'immediato dei processi di trasformazione qualitativa dell'insieme degli interventi scolastici e culturali in emigrazione, caratterizzandoli per la loro rispondenza a criteri di programmazione, di gestione democratica, di produttività culturale e umana.

In relazione a questi obiettivi certo molto impegnativi ma privi di alternative valide, acquista un significato non dilatorio l'accento da porre sulle necessarie articolazioni « paese per paese », « area per area » e addirittura sulla utilità di una razionale flessibilità nelle scelte organizzative a seconda delle molteplici situazioni. Risulta evidente in noi la preoccupazione di non ridurre il discorso sulla riforma alla dimensione tecnico-organizzativistica, ma di finalizzare sempre le scelte a contenuti e traguardi che investano la concreta formazione critica del bambino, del giovane, dell'adulto emigrati. E crediamo si debba convenire sulle opportunità già oggi aperte in queste direzioni, in considerazione dell'esistenza di accordi sovranazionali (ad esempio la Direttiva europea) e di accordi o intese bilaterali tra il nostro ed altri paesi di emigrazione italiana, strumenti che però richiedono di essere attuati e verificati e « governati » da una attenzione puntuale e continua che finora è mancata. In altri termini, ciò che non può essere considerato in nessun momento secondario, è il rapporto tra articolazioni necessarie (e dunque flessibili) e obiettivi, finalità generali da perseguire in ogni realtà.

È precisa convinzione dei presentatori della presente proposta, maturata nel corso di una vasta esperienza di lavoro all'interno della realtà emigrata, che la travagliata storia del nostro Paese e le dimensioni straordinarie del fenomeno emigratorio, obbligano – quasi « naturalmente » – ad avere una politica positiva nel campo della scuola e della cultura all'estero, sapendo bene che l'impegno in questo settore – rivolto a milioni di cittadini italiani o di origine italiana – si costituisce immediatamente come fattore essenziale e qualificante di una politica di cooperazione, di scambio, di relazioni paritarie complessive dell'Italia con tanti paesi del mondo attuale. Può essere interpretato solo come grettezza culturale e politica l'atteggiamento di forze politiche e governative che non sanno rendersi conto nemmeno di questa elementare verità e addirittura della « convenienza » insita nel dato oggettivo costituito dalla presenza di milioni di italiani in tutto il mondo. Si tratta di una presenza e di una potenzialità (in tutti i campi) tale che nessun altro progetto e nessuna proiezione strategica sostanziata di programmi e di disponibilità finanziarie, ma senza un fondamento umano di tali dimensioni, potrebbe nemmeno ipotizzare.

Anche per questo motivo, e assumendo fino in fondo il significato ed il ruolo « dell'altra Italia » presente in tutto il mondo ai fini di una politica generale di amicizia e di cooperazione del nostro Paese, si può comprendere quanto sia importante e strategicamente fondato lavorare alla definizione e realizzazione di una politica per la scuola e la cultura all'estero che, a partire dagli emigrati italiani, divenga elemento qualificante della politica italiana complessivamente considerata.

Se ci si pone al livello alto delle questioni e delle possibilità di sviluppo positivo di esse – e ciò noi riteniamo indispensabile, particolarmente nella presente grave situazione internazionale – allo-

ra apparirà necessario non solo costruire una politica culturale diversa e indirizzata a grandi obiettivi, ma si comprenderà anche l'urgenza di innovare e di qualificare coerentemente gli strumenti esistenti. Ci riferiamo, ad esempio, alla importanza centrale che, nella impostazione proposta, verrebbero ad assumere gli istituti di cultura operanti all'estero, per i quali l'auspicio e l'impegno sono rivolti da parte nostra alla eliminazione della filosofia e della normativa contenuti nel testo unico n. 740 del 1940 ed alla affermazione delle nuove esigenze di presenza e valorizzazione della cultura italiana cui anche gli istituti rifondati dovrebbero rispondere.

In tal senso, senza voler ridurre meccanicisticamente la funzione degli istituti come esclusivamente rivolta alle collettività italiane nel mondo, se ne presuppone sin da ora il coinvolgimento nella elaborazione e nella strutturazione della nuova politica culturale e scolastica per l'emigrazione – che qui specificamente ci interessa – con particolare accentuazione del loro ruolo nei Paesi transoceanici.

* * *

È stato detto giustamente che il problema della scuola e della cultura degli emigrati è una grande « questione nazionale ». Sicuramente questa definizione contiene in sè due elementi di verità: il primo consiste nel far riferimento al grande numero dei cittadini italiani emigrati, il secondo elemento deve necessariamente essere individuato nel fatto che si tratta di una questione irrisolta (come del resto tante altre tuttora in attesa di risposta: da quella meridionale a quella giovanile a quella del lavoro... ed è facile a questo punto mettere in risalto i punti di contatto tra la questione « nazionale » dell'emigrazione e le altre questioni « nazionali » accennate !).

Non è necessario presentare statistiche articolate minuziosamente per rendersi conto degli aspetti quantitativi del problema. Limitando le valutazioni ai figli degli emigrati compresi nella fascia dell'obbligo, si giunge comunque ad una cifra complessiva superiore al milione di cittadini italiani che hanno il diritto ed il dovere all'istruzione, si trovino essi in Australia, in Canada, in Svizzera. Si tenga conto, ed anche questo è un particolare negativo nient'affatto casuale, che una stima precisa e suddivisa per aree e paesi è impossibile per la strutturale carenza di mezzi e programmi per il censimento e l'anagrafe degli italiani nel mondo. In ogni caso, la metà circa dei ragazzi e bambini emigrati si trova nei paesi europei, gli altri nei paesi transoceanici (senza calcolare i bambini al seguito dei genitori nei paesi di « nuova emigrazione », dal Medio oriente all'Africa).

La domanda da porsi è allora: quale cultura, quali strumenti per la formazione critica vengono assicurati ad un così grande numero di « aventi diritto » ? La risposta, purtroppo, è decisamente preoccupante perché, anche identificando i corsi attuali e comunque i canali più vari di « assistenza scolastica » come mezzi adatti per la formazione culturale degli emigrati, si deve constatare che forse un terzo (in realtà molto meno !) degli interessati viene toccato o meglio sfiorato dagli interventi scolastici e culturali organizzati oggi dallo Stato italiano. I risultati drammatici sono sotto gli occhi di tutti: basti ricordare che nella Repubblica Federale Tedesca – nel 1980 – i figli di emigrati italiani costituivano il 27,2 per cento sul totale degli allievi condannati alle Sonderschule (classi speciali o differenziali per bambini handicappati o minorati, ma in realtà affollate di bambini emigrati che semplicemente non conoscono la lingua tedesca). Non ha senso dunque rimproverare di catastrofismo chi, come noi, da tempo va denunciando una situazione obiettivamente insostenibile, e che purtroppo si presenta in maniera tendenzialmente omogenea in tutti i paesi di emigrazione italiana. Si tratta piuttosto di riconoscere che vanno trasformati gli strumenti e le strutture per gli interventi e che deve cambiare positivamente la concezione e la linea strategica che debbono guidare e dare, per così

dire, significato a tutte le scelte operate. La prima grande questione – a tale proposito – è la scelta convinta e irreversibile della linea della integrazione scolastica e culturale. Questa scelta non scaturisce certo da alcuna velleità di semplificare problemi assai complessi né tantomeno può prestarsi ad una sorta di evasione opportunistica dalle proprie responsabilità istituzionali da parte del Governo italiano. Anzi, è apparso sempre più chiaro — nel corso di questi anni - che la individuazione e realizzazione di una corretta integrazione della cultura e della lingua italiana all'interno dei sistemi scolastici dei paesi di emigrazione può essere perseguito soltanto qualificando e rafforzando la dimensione degli interventi autonomi, specifici da parte dello Stato italiano, in questo modo affermando anche una necessaria capacità contrattuale con le istituzioni statali e regionali degli altri paesi. Se non sono stati compiuti passi avanti nella direzione indicata, ciò è dipeso in buona misura dalla mancanza di volontà politica sia nel cofronto con gli altri paesi sia nella innovazione indispensabile degli strumenti e della filosofia posti alla base dell'azione italiana. Ecco perché è legittimo parlare, da parte nostra, di pieno recupero della convinzione e della coerenza, da parte di tutti, a favore della integrazione. Occorre guardare alla realtà con atteggiamento critico e con coraggio razionale: nessun modello di formazione « separato » e isolato può essere proposto, in nessun paese, e per nessun tipo di emigrazione, antica o recente che sia.

Senza fermare l'attenzione esclusivamente sui tanti paesi in cui una integrazione della collettività è già avvenuta, come ad esempio, gli USA, il Brasile, (in parte il Canada, paesi in cui per altro emergono fenomeni straordinari di domanda di cultura italiana...) ma guardando alla situazione complessivamente, è facile individuare una tendenza largamente maggioritaria alla integrazione vitale (dunque sociale, culturale) nei paesi di emigrazione. Il problema vero è quello delle modalità e dei risultati possibili dei processi di integrazione. Ed è a questo punto – decisivo per i destini, per la vita dei singoli e delle collettività – che si pone la insostituibilità della propria cultura, di ciò di cui si è portatori, ai fini di una integrazione che non significhi annullamento disperato di una parte di sé e assimilazione subalterna di altre culture, altri modelli, altre identificazioni.

Integrazione intesa dunque come arricchimento, sintesi in divenire tra lingue e culture e concezioni di origine differenziata, ma che possono trovare nella specificità delle situazioni vissute quotidianamente occasioni preziose di riconoscimento e di sviluppo comuni. Crediamo che una tale concezione o addirittura intuizione di fondo sia stata e sia espressa significativamente dai genitori di bambini emigrati, pur nel tormento continuo di un dramma in cui non veniva e non viene offerta ai figli né la pratica della integrazione critica, né l'istruzione italiana tradizionale.

Forse è bene, anche nella relazione ad una proposta di legge, non dimenticare che qui si sta parlando di persone, di uomini, ai quali si può assegnare una esistenza « ridotta » o mutilata culturalmente e socialmente se non si attua una politica per la loro formazione.

E riteniamo senza alcuna saccenteria, ma certo con amarezza, pensando ai danni irrecuperabili che su tante esistenze sono stati apportati per precise responsabilità politiche, che sia giunto il tempo di scrivere una storia diversa dalla emarginazione e dalla ghettizzazione.

Si è già detto della tendenza alla stabilizzazione nei paesi di emigrazione. Ma, riconoscendo questo fenomeno in atto e proponendo un tipo di formazione incentrato sulla integrazione culturale, non ci sfugge affatto un altro aspetto della situazione attuale: quello cioè dei rientri in Italia. A questo proposito, è necessaria la consapevolezza – confortata ormai da numerose indagini e ricerche effettuate « sul campo » – che l'assenza di una istruzione integrata all'estero e il possesso soltanto di alcuni elementi di conoscenza della lingua o della « cultu-

ra » italiana non aiutano affatto il reinserimento nella scuola e nella società italiana.

Si è potuta notare anzi una esaltazione negativa delle difficoltà di identificazione e di riconoscimento, in molti casi di ragazzi rientrati nelle zone di origine familiare. Risulta facile comprendere allora che, anche nella eventualità di rientro, diventa decisivo aver maturato almeno un metodo, una attitudine alla formazione interculturale.

Aggiungiamo soltanto, per il problema dei rientri, che la grande sensibilità e disponibilità programmatica sinora dimostrata dalle regioni, deve trovare proprio nell'azione riformatrice generale che qui si propone, e che dunque si pone temporalmente « prima » dei rientri, il più grande aiuto e l'elemento garante di accentuata produttività.

Ma di un ulteriore elemento vogliamo far cenno, a proposito della integrazione, come obiettivo ed al tempo stesso metodo che deve guidare ogni iniziativa in questo campo. Si tratta del riferimento – obbligatorio per non cadere nell'astrattezza – alle caratteristiche attuali sempre più evidenti sia del mercato del lavoro sia delle società di emigrazione complessivamente considerate. Gli ultimi decenni del nostro secolo impongono trasformazioni rapide e perfino tumultuose nel modo di vivere, di produrre, di formarsi. Si pensi al rapporto tra sistemi di istruzione e formazione e definizione dei profili professionali, ormai in tutti i paesi: non reggono più i modelli preesistenti e innovazioni molteplici si vanno costruendo. È all'interno di una tale situazione in movimento che, secondo noi, possono aprirsi spazi fecondi per affermare, a partire dalle esigenze degli italiani emigrati, prospettive interculturali che forse già oggi trovano consenso in forze sociali, culturali, politiche di tanti paesi di emigrazione. Prospettive e metodo interculturale da affermare in paesi (come quelli europei) in cui è impensabile « tornare indietro » in relazione non solo alla divisione internazionale del lavoro ma, anche rispetto alla esistenza ormai (anche in Italia) di molteplici collettività emigrate: chi, in questo contesto, potrà continuare responsabilmente a fondare progetti di educazione costituiti da « schegge culturali » assimilate acriticamente senza il confronto e la sintesi sui contenuti culturali autentici? Ma è a questo punto che il discorso, dalle finalità valide che occorre perseguire nella realtà attuale, diventa immediatamente politico, proiettato sugli strumenti, sulla organizzazione, sui mezzi da finalizzare con coerenza al raggiungimento degli obiettivi proposti.

* * *

Non è per faziosità demagogica che riteniamo essenziale l'abbandono da parte governativa, degli inveterati e dannosi atteggiamenti di immobilismo burocratico e di conservatorismo politico-culturale. Ecco davvero il fondamento per portare avanti gli indirizzi – ribadiamo complessi ed impegnativi – che abbiamo delineato. La scuola e la cultura in emigrazione non possono essere identificate come una « questione tra le tante »: nei nostri anni, questo tema è già diventato la questione centrale per milioni di italiani all'estero e nessuno può disconoscerne le implicazioni politiche più generali e la portata strategica. Se è vero quel che dicevamo, ne deriva la urgenza di un approccio politico adeguato, a tutti i livelli, dal Governo nella sua responsabilità istituzionale, ai settori ministeriali chiamati a lavorare responsabilmente in questo campo, al Parlamento per la continuità nel controllo e nell'attenzione consapevole, agli emigrati cui va garantita una insostituibile partecipazione decisionale in ogni fase di costruzione del nuovo progetto.

L'azione diplomatica e politica dello stato italiano nei confronti degli Stati in cui vivono gli emigrati, non può ancora essere caratterizzata da discontinuità, subalternità, addirittura impreparazione. La dimensione degli accordi bilaterali (e della loro attuazione) è di per sé impegnativa, questo è ovvio, ma è anche ovvio che dei risultati positivi si ottengono

quando si pongono credibilmente delle priorità e si perseguono degli obiettivi con convinzione, non con minoritaria abitudinarietà. Crediamo anche che elemento prezioso da valorizzare nelle relazioni con tutti i paesi di emigrazione è la stessa collocazione, il ruolo sociale, anche economico e produttivo, che gli italiano hanno saputo svolgere, divenendo spesso componente fondamentale per il progresso di tante società (dall'America del Sud all'Australia all'Europa, etc.). In ogni caso, la definizione di accordi bilaterali deve essere riconosciuta come momento basilare per l'evoluzione positiva dei problemi. Egualmente la situazione attuale relativa agli accordi in atto, esige una valutazione attenta degli eventuali risultati conseguiti, delle possibilità-necessità di rinegoziazione, delle difficoltà particolari presentatesi, delle stesse opportunità di sviluppo positivo (ad esempio, per quanto riguarda la Svizzera). Questa valutazione, appunto in coerenza con l'obiettivo di far diventare la questione scuola grande momento di iniziativa statale e di coinvolgimento pluralistico, richiede l'affermazione di un metodo che consenta la liberazione del problema dalle angustie burocratiche. Di qui la partecipazione in continuità prevista di molteplici responsabilità istituzionali, opportunamente coordinate, degli emigrati e delle loro associazioni, delle regioni, dei sindacati, delle forze culturali, del Parlamento.

A noi sembra che la stessa vicenda della Direttiva comunitaria 77/486, ormai a distanza di sei anni dalla emanazione, imponga da una parte una ben diversa capacità di iniziativa politica e diplomatica del Governo italiano, ma dall'altra l'attuazione di una pratica democratica di organizzazione degli emigrati e lo stesso coinvolgimento sulle proposte delle forze reali dei paesi « ospitanti » membri della CEE (dalle università, ai sindacati, alle amministrazioni locali).

Sarebbe errato – a nostro avviso – sottovalutare il significato e la portata della direttiva del 1977: con essa si è dato vita al primo vero atto di riconoscimento ufficiale del diritto degli emigrati alla cultura ed alla lingua di origine, in una impostazione dichiarata di integrazione nella realtà linguistica e culturale di vita e di lavoro. Ma la constatazione innegabile che i principi della direttiva non sono stati attuati (incredibile, nemmeno in Italia!) deve far riflettere su quel che la direttiva stessa « contiene », e cioè il presupposto e la necessità che le formulazioni positive (per quanto vaghe e generiche) riguardanti la integrazione scolastica e culturale degli emigrati impongono un lavoro articolato – paese per paese – per realizzare in concreto, nel quotidiano della vita e della crescita, i principi accettati formalmente. È chiaro: l'esigenza, in tale campo limitato ai paesi europei, è di giungere ad accordi bilaterali attuativi della direttiva CEE. Altro che remissione e subordinazione di fronte alle scontate resistenze dei vari paesi! Eppure, la esperienza (dal Belgio alla RFT all'Olanda) ci dice che dei passi avanti, certo limitati, si producono quando si riesce a parlare e sensibilizzare soggetti diversi nei paesi di emigrazione. Ecco perché la indispensabile azione diplomatica deve essere accompagnata da una elevata capacità di aggregazione e confronto dialettico, al di là delle sedi istituzionali ufficiali. In questo senso, appare necessario estendere la pratica dei « Gruppi di lavoro » qualificandoli con una presenza rafforzata di soggetti culturali e sociali, ma finalizzando i gruppi stessi al raggiungimento di accordi e intese con i vari paesi, in cui siano previsti i punti fondamentali di organizzazione del diritto alla formazione integrata. Si tratta insomma — ecco gli obiettivi politici nei paesi europei – di disincagliare il tema della direttiva dalle secche del tecnicismo esasperato e volutamente improduttivo, per restituirgli la valenza fortemente politica e culturale. In tal modo, si può ragionevolmente pensare di ribaltare la singolare pratica e la teorizzazione (prodotta soprattutto in Francia, Gran Bretagna, Belgio, Lussemburgo) secondo cui attuare la direttiva significa « appoggiare » le iniziative italiane assunte sulla base della legge n. 153

del 1971 ! E certo non è utopistico lavorare, con un nuovo ampio respiro culturale e politico, perché alcune misure che possono essere utili, decise in alcune realtà (RFT, Olanda) come corsi accelerati per l'apprendimento o il perfezionamento della lingua locale, corsi e classi speciali di inserimento, corsi di studio guidato, corsi di « rattrappage » nelle diverse materie, non esauriscano poi il discorso vero che deve rimanere quello del pieno e qualificato inserimento della lingua e della cultura italiana nel curriculum scolastico e formativo « normale ». Anche solo da questi accenni, si comprende il significato urgente che noi assegniamo al rilancio ed allo sviluppo qualificato dei punti previsti dalla direttiva CEE 77/486.

* * *

La evidente complessità dei compiti e degli obiettivi da praticare ci sembra giustifichi – ed anzi imponga! – organismi del tutto nuovi capaci di gestire da una parte l'inevitabile fase di transizione e dall'altra di realizzare rapidamente momenti significativi di riforma nel settore.

Per questo aspetto, ci è parsa giusta la esigenza di superare l'attuale caratterizzazione centralistica di tutta l'organizzazione degli interventi, non aderendo però – da parte nostra – ad una improduttiva « querelle » su attribuzioni particolaristiche di competenze.

La vera necessità è oggi di costruire un coinvolgimento di tutte le forze – sociali, politiche, culturali — sensibili al tema del rinnovamento qualificato della politica culturale all'estero in generale e, in particolare, verso la emigrazione italiana in maniera tale da non rendere più possibili le condizioni perché si riproducano burocratismi e separazioni certo non utili, come l'esperienza dimostra, né agli emigrati né all'Italia nel contesto mondiale.

In questo senso, il ruolo proprio del Ministero degli affari esteri non ci sembra possa essere cancellato o sottovalutato; quel che richiede profonda trasformazione è invece la pratica di gestione abitudinaria, immobilistica e conservatrice: questo per noi significa, in concreto, far partecipare (con ruolo di protagonisti) sia nella programmazione sia nella gestione coloro che finora ne sono stati sostanzialmente esclusi.

In primo luogo, dunque, ci riferiamo agli emigrati con le loro organizzazioni, agli istituti universitari e di ricerca, alle regioni, agli insegnanti.

Naturalmente – a questo punto – la presenza dei Ministeri della pubblica istruzione e del lavoro, oltreché ovviamente degli esteri, in tutte le fasi della elaborazione programmatica e delle decisioni operative perde ogni carattere di formalismo per diventare coivolgimento sostanziale e responsabile al di fuori, appunto, delle tradizionali competenze separate.

Tenendo presenti queste considerazioni, che scaturiscono sia dalla consapevolezza delle attuali distorsioni sia dalla necessità di apprestare nuovi strumenti funzionali alla trasformazione profonda, si è individuato in una « Commissione nazionale per la scuola e la cultura dell'emigrazione italiana » il momento fondamentale di innovazione qualitativa.

Pur avendo avuto cura di evitare una composizione pletorica dell'organismo, che non avrebbe giovato alla produttività ed alla efficienza, si è ritenuto indispensabile prevedere una partecipazioe delle componenti più significative per una attenzione nuova ai problemi del settore. Certo, occorrerà evitare – una volta avviata la riforma – che la Commissione si caratterizzi come sede di discussione astratta o condizionata dai tempi e dalle resistenze burocratiche o politiche.

A tale scopo, mentre da una parte è affermata una sostanziale autonomia di funzionamento (che dovrà valersi, è ovvio, di una necessaria continuità di impegno, soprattutto per i primi tempi) dall'altra viene ribadita la indispensabile esigenza di costruire un rapporto positivo e dialettico con le varie realtà della emigrazione.

Non è possibile, insomma, pensare che davvero si affermi una quantità e qualità

diversa delle iniziative scolastiche e culturali per gli emigrati senza la partecipazione diretta degli emigrati stessi. Ci appare dunque naturale che l'organismo decisionale di programmazione, quale appunto la Commissione deve essere, organizzi secondo metodi efficaci e dinamici un confronto serrato con la periferia, ossia con le collettività italiane all'estero, a partire dalle aggregazioni più ampie, come ad esempio, i paesi della CEE e la Svizzera.

Chiunque abbia seguito in questi anni la problematica specifica oggetto della presente proposta, o al di là di essa, le questioni più generali della emigrazione italiana dopo la Conferenza nazionale del 1975, sa benissimo che a questo punto è ineludibile il discorso sulle forme, sui modi, sui tempi della realizzazione di strumenti legislativi e normativi riguardanti appunto la partecipazione democratica di milioni di italiani che vivono fuori dell'Italia, alla definizione e soluzione dei tanti problemi che investono la condizione degli emigrati stessi. Particolarmente urgente e pregnante appare poi questo riferimento quando si intenda intervenire con tensione di produttività sui temi, appunto, della formazione e della cultura.

Non ci stancheremo di ripetere che forse nessun problema come questo si caratterizza per importanza strategica e per incidenza sulla stessa prospettiva di cooperazione paritaria tra l'Italia e i paesi a notevole presenza di emigrazione italiana.

Occorre perciò organizzare, senza burocratismi o rigidità schematica, il coinvolgimento della realtà emigrata sia per stabilire priorità di scelte sia per individuare i contenuti più utili e coerenti su cui incentrare il lavoro al di là del breve periodo.

Purtroppo anche su questo aspetto della partecipazione per realizzare una politica scolastica e culturale seria, le vicende del passato hanno pesato non poco, al punto da aver determinato delusione, sfiducia, estesa frustrazione nel mondo degli emigrati. Solo come esempio, si richiama qui la storia parlamentare del disegno di legge del 1977 in cui il Governo giustapponeva, in un quadro di confusione estrema, le molteplici questioni del personale e le ipotesi di una « gestione collegiale » della scuola all'estero. Malgrado l'impegno del Parlamento per trasformare e rendere funzionale alla riforma il groviglio di problemi opportunisticamente proposto, non fu possibile concludere positivamente quel lavoro, appunto per la impostazione velleitaria e strumentale che era stata consapevolmente scelta dal Governo. In verità, negli anni successivi, ed anche con una riflessione attenta su quel che era avvenuto nella realtà della emigrazione in quegli anni (fenomeno via via più rilevante dei rientri, mobilità migratoria all'interno dei vari paesi, e da paese a paese, impatto generalizzato e decisivo della crisi economica, crescita della « nuova emigrazione » temporanea al seguito di imprese italiane operanti all'estero) apparve sempre più chiaramente che non era opportuno pensare ad una traduzione meccanicistica all'estero degli organi collegiali istituiti nella realtà scolastica metropolitana.

Ma questa valutazione, lungi dal costituire una irresponsabile indifferenza alla gestione collegiale all'estero, è funzionale – come naturalmente si comprenderà – alla organizzazione concreta, nelle forme possibili (anche sperimentali) di una larga partecipazione delle famiglie, degli insegnanti, delle organizzazioni sociali e culturali alla elaborazione e attuazione, nella realtà viva dell'emigrazione, della politica di riforma che si propone. Si tratta, allora, non di riferirsi ad un unico modello astratto di « collegialità » ma di partire dalle realtà così differenziate tra di loro (e assai spesso anche all'interno dei singoli paesi) per favorire la organizzazione della partecipazione pluralistica e responsabile. A questo tipo di impegno si pensa quando, nella presente proposta di legge, si fa riferimento a consultazioni e confronti tra organismo centrale di programmazione e organismi elettivi espressioni delle collettività emigrate. In ogni

caso, ci preme affermare che la questione della gestione collegiale rimane aperta e deve essere affrontata con consapevolezza della diversità di situazioni, con disponibilità politico-istituzionale scevra da resistenze preconcette, con coraggio culturale e politico.

Se da una parte pesano fortemente i ritardi e le mistificazioni ufficiali, dall'altra non si può nascondere che in tante realtà si sono potute verificare situazioni di coinvolgimento reale degli emigrati, con l'apporto significativo di contributi sovente capaci anche di compensare le difficoltà strutturali. Da queste esperienze positive occorre dunque partire, anche per superare le contraddizioni periodicamente emergenti tra insegnanti e genitori, tra organizzazioni degli emigrati e rappresentanze istituzionali, etc. D'altra parte, riteniamo esistano oggi le condizioni perché la funzione degli insegnanti all'estero riacquisti un significato pienamente impegnato e qualificato, e dunque prioritariamente indirizzato a contribuire in misura decisiva al processo di riforma. Ecco perché abbiamo sostenuto che la stessa legge n. 604 del 1982, riguardante le annose questioni del personale, richiedesse necessariamente altri, ancor più impegnativi atti e provvedimenti che investissero le ragioni di una funzione docente riqualificata in coerenza con le ragioni di una scuola e di un complesso di interventi culturali profondamente rinnovati essi stessi.

Una nuova professionalità, un rapporto positivo e dialettico con le altre componenti della emigrazione, la ricerca fondamentale di tutte le occasioni ed opportunità per instaurare la collaborazione con le forze culturali e le istituzioni dei paesi ospitanti, ecco soltanto alcune grandi linee di lavoro la cui realizzazione è oggi urgente, da parte degli insegnanti e delle loro organizzazioni.

In tale quadro, certamente potranno essere valorizzate le esperienze compiute, le proposte maturate nelle enormi difficoltà e si potranno efficacemente organizzare nuovi momenti di aggregazione ed elevamento umano e culturale (pensiamo ai centri socio-culturali, pensiamo alla educazione permanente, pensiamo alle iniziative, da incrementare e qualificare, finalizzate al coinvolgimento delle realtà in cui vivono gli emigrati italiani).

* * *

A questo punto, dovrebbe apparire chiaramente che, proprio per « liberare » il problema scuola e cultura in emigrazione dalle angustie burocratiche e dagli stessi rischi di centralizzazione verticistica, è assai utile realizzare quegli organismi democratici elettivi per i quali da lungo tempo hanno lottato gli emigrati e le loro organizzaioni. In coerenza con gli elementi di riflessione sin qui svolti, pensiamo che la costituzione dei comitati consolari (tema su cui il Parlamento è stato impegnato in maniera rilevante, approvando anche un testo unitario alla Camera dei Deputati nella VIII legislatura) sia un fatto importante anche ai fini di un impegno nuovo e consapevole sulla organizzazione della scuola e della politica culturale. Sia ben chiaro: non vogliamo sostenere che tutta la tematica e l'attuazione della riforma scolastica debbano essere trasferite dentro i nuovi organismi né che questi ultimi debbano essere considerati come sostitutivi degli organi collegiali specifici; si tratta, piuttosto, da una parte di coinvolgere subito i diversi soggetti interessati alla trasformazione e, dall'altra, di affermare la centralità del problema scuola in tutta la realtà dell'emigrazione, con ciò costituendo le stesse condizioni basilari per la democratizzazione e la funzionalità delle iniziative. Con il riferimento ai comitati consolari, alle loro prerogative, alla loro caratterizzazione rappresentativa e decisionale potranno realisticamente essere individuate le strade possibili nelle concrete situazioni per sviluppare una effettiva collegialità ed un impegno generalizzato sulle necessità nuove in emigrazione.

Ci sembra, d'altra parte, che una tale impostazione, fondata sulla programmazione strategica e sulla attenzione finalizzata alle diverse realtà, consenta di lavo-

rare su un altro principio affermato nella presente proposta di legge, quello cioè di riuscire ad interessare e coinvolgere le forze (sociali, culturali, politiche) dei paesi in cui si debbono realizzare i programmi di integrazione e di cooperazione culturale.

Noi siamo convinti che ormai questo è il livello giusto cui tendere, come motivo ispiratore sia delle iniziative specifiche rivolte alla formazione dei nostri emigrati, sia della più generale politica culturale italiana all'estero. Se è certamente vero che è difficile – ed al limite inutile – catalogare in rigidi schemi tecnici e normativi dei princìpi così ampi ed impegnativi, non è certo inutile riaffermare idealità, obiettivi di prospettiva che poi debbono vivere nei comportamenti quotidiani e nelle scelte operate ai vari livelli. E qui chiaramente contano le volontà politiche e le coerenze da affermare: in tal modo si possono battere le resistenze interessate ma anche le ricorrenti e non casuali velleità isolazionistiche che, in definitiva, concorrono solo a tenere in piedi l'attuale improduttivo assistenzialismo.

È il momento di operare la svolta politica e culturale richiesta dal mondo emigrato e dalle forze molteplici che rivelano sensibilità alle esigenze di cooperazione, scambio culturale, integrazione dialettica al livello sociale ed umano tra popoli diversi.

Con tale consapevolezza, che scaturisce innanzitutto dalla domanda di milioni di emigrati – essi stessi produttori di cultura – auspichiamo che il Parlamento esamini attentamente la presente proposta, avviando in tempi rapidi un processo di riforma strutturale e di contenuti tendente a valorizzare la scuola e la cultura degli emigrati e per gli emigrati italiani.

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

—

TITOLO I.
DISPOSIZIONI GENERALI

ARTICOLO 1.

(Finalità).

Lo Stato italiano garantisce, nel quadro di accordi e convenzioni internazionali, il diritto costituzionale alla istruzione per gli emigrati e i loro congiunti.

A tal fine lo Stato organizza i suoi interventi per:

a) realizzare l'integrazione scolastico-culturale dei cittadini italiani all'estero nelle istituzioni dei paesi di emigrazione, in un quadro di cooperazione e di accordi bilaterali e multilaterali;

b) conservare e sviluppare la identità linguistica ed il patrimonio culturale di origine;

c) organizzare interventi volti a favorire un processo di qualificazione e riqualificazione professionale;

d) predisporre gli strumenti atti a promuovere la integrazione, la partecipazione degli interessati, la continuità degli interventi anche in riferimento agli obiettivi di educazione permanente;

e) assicurare, tramite i necessari accordi, il riconoscimento e la equipollenza dei titoli di studio e formazione conseguiti dai cittadini italiani all'estero.

ART. 2.

(Commissione nazionale per la scuola e la cultura dell'emigrazione italiana).

Al fine di programmare e di attuare gli interventi scolastici e culturali per l'emigrazione, di esercitare i controlli sulla

efficacia degli interventi stessi, di valutare e sviluppare i contenuti e le procedure attuative degli accordi internazionali e delle convenzioni in materia, nonché per attuare una politica di utilizzazione qualificata del personale docente all'estero, è istituita la commissione nazionale per la scuola e la cultura dell'emigrazione italiana.

La commissione è composta da:

1) Il Ministro degli affari esteri o, in sua vece, il sottosegretario delegato alla emigrazione, che la presiede;

2) Il direttore della Direzione generale affari sociali emigrazione del Ministero degli affari esteri o un suo delegato;

3) il direttore della Direzione generale affari culturali del Ministero degli affari esteri o da un suo delegato;

4) il direttore generale degli scambi culturali del Ministero della pubblica istruzione o un suo delegato;

5) il direttore generale della Sezione emigrazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale o un suo delegato;

6) tre rappresentanti delle regioni designati dalla Commissione interregionale di cui alla legge 16 maggio 1970, n. 281;

7) quattro rapresentanti degli emigrati designati dalle associazioni degli emigrati maggiormente rappresentative;

8) tre rappresentanti dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative;

9) due rappresentanti dei docenti universitari designati dal Consiglio universitario nazionale;

10) un rappresentante dei docenti, designato dal Consiglio nazionale della pubblica istruzione;

11) due esperti in programmi di formazione designati dal Centro nazionale delle ricerche.

La Commissione sarà costituita sulla base delle designazioni di cui al comma precedente, con decreto del Ministro degli affari esteri, entro sei mesi dall'approvazione della presente legge.

La Commissione ha sede presso il Ministero degli affari esteri, e può avvalersi della collaborazione, oltre che degli uffici delle amministrazioni pubbliche italiane, ivi compresi gli uffici diplomatici e consolari italiani, degli organismi elettivi della emigrazione italiana nei vari paesi e, dovunque possibile, delle autorità competenti per la formazione scolastica, culturale e professionale dei paesi di emigrazione italiana.

Alla Commissione sono trasferite le competenze relative agli interventi scolastici e di assistenza ed alle iniziative di formazione e perfezionamento professionale, previste dagli articoli 2, 3, 4 e 6 della legge 3 marzo 1971, n. 153.

ART. 3.

(Contenuti e programmi didattici).

La Commissione nazionale di cui al precedente articolo elabora per grandi aree di emigrazione e per paesi specifici oltre all'organizzazione tecnica degli interventi, gli indirizzi culturali e i programmi didattici intesi alla realizzazione di progetti integrati di apprendimento e formazione critica, di estensione graduale e programmata della educazione permanente.

A tal fine la Commissione può promuovere la costituzione di centri socioculturali, da realizzare con priorità nelle aree di più elevata concentrazione di emigrati italiani.

Le iniziative di cui ai precedenti commi, ove possibile, devono consentire la partecipazione dei cittadini dei paesi ospitanti.

ART. 4.

(Attuazione delle deliberazioni della Commissione nazionale).

I provvedimenti relativi all'attuazione delle delibere della Commissione di cui al precedente articolo 2, sono emanati con decreto del Ministro degli affari esteri.

Ove le delibere riguardino materie di competenza anche del Ministero della pubblica istruzione o di quello del lavoro e della previdenza sociale, il decreto di cui al precedente comma è adottato di concerto con il Ministro competente.

ART. 5.

(Anagrafe scolastica).

Al fine di garantire alla Commissione nazionale di cui all'articolo 2 le informazioni necessarie per l'attuazione degli interventi di propria competenza, gli uffici consolari provvedono ad istituire e ad aggiornare periodicamente l'anagrafe scolastica degli italiani emigrati, secondo indicazioni formulate dalla Commissione medesima.

Gli uffici consolari si avvalgono per i servizi relativi all'anagrafe, della collaborazione del personale scolastico e delle associazioni degli emigrati.

ART. 6.

(Equipollenza).

Ai cittadini italiani che abbiano conseguito titoli di studio o qualificazioni professionali nei paesi di emigrazione o che abbiano frequentato ai vari livelli le scuole straniere, è garantita la equipollenza dei titoli stessi, ai fini del reinserimento nell'ordinamento scolastico nazionale.

La Commissione di cui all'articolo 2 provvede a regolamentare la normativa esistente e ad organizzare gli opportuni interventi tesi al riconoscimento degli studi compiuti all'estero nonché al reinserimento nella scuola italiana ai livelli corrispondenti.

TITOLO II.
DISPOSIZIONI PER L'AREA EUROPEA.

ART. 7.

(Finalità).

Nell'area europea l'attività della Commissione nazionale di cui all'articolo 4 della presente legge è diretta:

a) a favorire la realizzazione di una politica culturale e scolastica indirizzata alla integrazione generale ed all'inserimento della lingua e della cultura italiana – a pieno titolo – nei sistemi scolastici dei paesi ospitanti;

b) a relizzare, in maniera omogenea, i princìpi e le indicazioni contenute nella direttiva della CEE del 25 luglio 1977 per i paesi membri della CEE e, in un ambito specifico, per la Svizzera;

c) ad applicare indirizzi di formazione interculturale nei vari paesi, in relazione ai livelli della scuola secondaria superiore, della scuola dell'obbligo e specificamente della scuola materna;

d) a programmare una utilizzazione e riqualificazione del personale docente italiano in funzione degli obiettivi fissati di integrazione e cooperazione scolastica e culturale.

ART. 8.

(Accordi bilaterali).

Ai fini dell'attuazione della direttiva CEE del 25 luglio 1977 e del raggiungimento delle finalità di cui all'articolo precedente anche in Svizzera, il Governo è impegnato alla definizione di accordi bilaterali specifici in materia con i singoli paesi membri della CEE e con la Svizzera.

Il Governo è tenuto a presentare ogni anno una relazione sullo stato delle trattative e sui risultati conseguiti nei singoli

paesi alle competenti Commissioni parlamentari della Camera e del Senato e alle Consulte regionali per la emigrazione. La relazione viene altresì trasmessa alla Commissione nazionale per la scuola e la cultura dell'emigrazione italiana.

ART. 9.

(Iniziative scolastiche e culturali particolari).

Nella fase di definizione e di attuazione graduale degli accordi bilaterali e della direttiva CEE potranno essere organizzate e riconfermate iniziative autonome da parte dello Stato italiano tendenti a garantire l'insegnamento della lingua e della cultura italiana, o comunque finalizzate alla integrazione degli insegnamenti stessi nelle scuole locali.

La valutazione delle necessità obiettive e della rispondenza delle iniziative agli obiettivi generali della presente legge, qualora si tratti di iniziative gestite da enti diversi dall'amministrazione, è affidata alla Commissione di cui all'articolo 2.

La Commissione procede alle valutazioni tenendo conto dei criteri di programmazione prescelti nonché dei pareri e delle proposte formulate dagli organismi elettivi degli emigrati.

ART. 10.

(Funzioni delle regioni).

Nell'ambito delle competenze delle regioni in materia di diritto allo studio è riconosciuta, oltre che la responsabilità primaria nell'organizzazione della politica formativa per i rientri, la possibilità di attuare programmi articolati di concessione di borse di studio, di organizzare viaggi culturali per scolari emigrati, di fornire materiale didattico e culturale alle collettività originarie delle regioni stesse presenti nei diversi paesi.

TITOLO III.
DISPOSIZIONI PER I PAESI TRANSOCEANICI.

ART. 11.

(Norme generali).

Le precedenti disposizioni relative ai paesi europei si applicano anche ai paesi transoceanici, nel rispetto delle differenti culture e della diversificata domanda di cultura italiana.

La tipologia degli interventi si estende altresì ai paesi in cui risiedono collettività di lavoratori emigrati temporaneamente, al seguito di imprese nazionali o sovranazionali operanti all'estero.

ART. 12.

(Programmazione degli interventi).

La Commissione nazionale di cui all'articolo 2 elabora ed attua gli interventi scolastici e culturali per i vari Paesi transoceanici adottando un sistema di programmazione che inizi ad equilibrare gli interventi nelle aree di tradizionale emigrazione con gli interventi necessari nelle aree di nuova emigrazione.

La Commissione si avvale altresì degli istituti di cultura operanti nelle aree interessate al fine di organizzare e qualificare gli interventi stabiliti.

ART. 13.

(Accordi del Governo italiano).

Il Governo stabilisce accordi di cooperazione e scambio culturale con i singoli paesi di emigrazione italiana transoceanica, al fine di favorire il soddisfacimento della richiesta di cultura italiana, in un quadro di collaborazione e amicizia tra l'Italia e gli altri paesi.

Il Governo è tenuto a presentare alle competenti commissioni parlamentari

della Camera e del Senato una relazione annuale sullo stato delle trattative per la definizione ed attuazione degli accordi con i vari paesi. La relazione viene altresì trasmessa alla Commissione nazionale per la scuola e la cultura dell'emigrazione italiana.

ART. 14.

(Funzioni delle regioni).

Analogamente a quanto previsto per i paesi europei, le regioni possono elaborare e realizzare programmi autonomi di intervento e promozione culturale secondo le modalità più consone al raggiungimento di obiettivi di cooperazione e di valorizzazione della cultura di origine.

La programmazione attuata dalle regioni e dallo Stato è rivolta anche agli oriundi italiani ed ai cittadini dei paesi di emigrazione.

TITOLO IV.
PERSONALE.

ART. 15.

Per l'attuazione dei fini previsti dalla presente legge, si provvede mediante l'impiego di personale docente e non docente secondo le norme definite nella legge 25 agosto 1982, n. 604.

ART. 16.

(Corsi di qualificazione).

Il personale assegnato alle istituzioni di cui al precedente articolo deve frequentare, prima e/o durante l'espletamento del servizio all'estero, appositi corsi di qualificazione orientati particolarmente a fornire conoscenze sulla realtà in cui il personale stesso dovrà operare e sulle funzioni soprattutto in materia di progettazione formativa e didattica, che dovrà esercitare.

I suddetti corsi sono programmati e indetti dalla Commissione nazionale per la scuola e la cultura degli emigrati, sentite le commissioni sindacali nei consolati di cui all'articolo 4 della legge 25 agosto 1982, n. 604.

TITOLO V.
DISPOSIZIONI FINALI.

ART. 17.

(Copertura finanziaria).

All'onere derivante dalla applicazione della presente legge per l'anno finanziario 1983 e successivi, si provvede mediante riduzione del capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per il medesimo anno finanziario e successivi.

Il ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

ART. 18.

(Abrogazioni).

Le disposizioni della legge 3 marzo 1971, n. 153, recante iniziative scolastiche, di assistenza scolastica e di formazione e perfezionamento professionali da attuare all'estero a favore dei lavoratori italiani e loro congiunti, in quanto non espressamente richiamate dalla presente legge, sono abrogate.