Migrazioni e Cee: temi e problemi attuali

di Nicola Gallo

1. - Il secondo dopoguerra segna una netta inversione di tendenza nello sviluppo delle nostre correnti migratorie. Intanto, si manifesta una ripresa impetuosa del fenomeno, in forme e con contenuti ancora più caotici e gravi di quelli che lo avevano caratterizzato nei periodi precedenti.
Il fascismo, così come per le altre laceranti questioni della nostra vita nazionale, aveva pomposamente proclamato la fine dell'emigrazione, e praticato una politica volta ad utilizzare le risorse di manodopera per i suoi particolari obiettivi. Esso, come netta espressione degli interessi e delle posizioni dei grossi gruppi economici e finanziari, con ritardo e sul terreno puramente aggressivo e avventurista, ripropone così la politica imperialista di « colonizzazione »: all'interno del paese, con l'avvio della politica di bonifica integrale, e sul piano internazionale, con la preparazione di guerre di conquista. E' una versione particolare e specifica della politica imperialistica, connaturata alle caratteristiche del capitalismo italiano.
Gli anni di dominazione fascista modificano così fortemente la politica migratoria precedente e determinano una forte attenuazione dei saldi migratori. Soprattutto, essi, pur restando negativi, registrano però, in particolare dopo il 1926, una forte attenuazione rispetto al periodo precedente la prima guerra mondiale, periodo nel corso del quale si era manifestata la più massiccia e prolungata corrente migratoria della nostra storia nazionale, prevalentemente verso i continenti transoceanici. Nel solo primo decennio del secolo, infatti, oltre 5 milioni di italiani, di cui 3 milioni di meridionali, erano stati costretti a lasciare il paese per trasferirsi in altri continenti.
È noto che in un secolo di vita unitaria, cioè dal 1876 al 1968, oltre 25 milioni di italiani sono stati costreti ad emigrare all'estero: si tratta di un numero di persone superiore all'intera popolazione dello Stato unitario esistente nel 1861 [1]. Ma nel secondo dopoguerra, soprattutto negli ultimi 20 anni, il fenomeno assume le forme e gli aspetti più gravi, se ad esso viene ricondotto l'aspetto relativo alle migrazioni interne, nel quadro quindi di una visione unitaria del problema. In questo periodo, infatti, l'emigrazione assume nuovamente un carattere di massa, ma si orienta prevalentemente verso i paesi europei, sino a raggiungere, negli anni '60, la percentuale dei due terzi degli espatriati verso l'estero localizzata nei paesi facenti parte del Mercato comune europeo o che tendono ad associarvisi, come la Svizzera.
Negli ultimi 25 anni, cioè dal 1946 al 1970, sono espatriati circa 7 milioni di italiani, esattamente 6.893.000, e di essi 4.696.000 si sono orientati verso i paesi europei e 2.197.000 verso i paesi transoceanici. Sempre nello stesso periodo, i rimpatri dalle due grandi aree sono stati di 3.044.000 dai paesi europei, cioè oltre i due terzi del numero complessivo degli espatriati, e 537.000 dai paesi transoceanici, cioè appena un quarto degli espatriati complessivi. Tutto ciò costituisce un altro elemento caratteristico della situazione, nel senso che l'emigrazione verso i paesi europei tende sempre di più a qualificarsi come temporaneo, seppure massiccio, fenomeno di mobilità della forza lavoro; mentre invece l'emigrazione verso i paesi transoceanici acquista un significato sempre più marcato di spostamento definitivo di popolazione.
Ma l'elemento che bisogna sottolineare è che il grosso degli emigrati, cioè 5 milioni circa di persone, di cui 3,5 espatriati verso i paesi europei, sono costretti ad emigrare negli ultimi 15 anni: nello stesso periodo 20 milioni di italiani sono costretti a spostarsi all'interno del paese [2]. È il periodo, questo, che segue la ricostruzione e la ripresa dello sviluppo capitalistico, in cui prende deciso avvio una espansione produttiva diretta dai grossi gruppi economici e finanziari, sostenuta dai governi a direzione democristiana, nonché dagli strumenti del capitale monopolistico di Stato.
Questo processo riceve un impulso particolare e specifico col sorgere della Cee. Nel quadro della tendenza a liberalizzare gli scambi internazionali, che è una delle caratteristiche del secondo dopoguerra, tendono ad esprimersi, anche sul piano politico, in determinate aree, tendenze all'« integrazione » dirette dai grossi gruppi economici e finanziari, cioè processi volti a portare avanti, nel quadro del capitalismo monopolistico di Stato, la concentrazione produttiva e la centralizzazione economica, nelle forme e con i contenuti nuovi che oggi le caratterizzano sul piano sociale, politico e ideale.

2. - Abbiamo già accennato che la sostanziale modifica delle nostre tradizionali correnti migratorie nel secondo dopoguerra è da collegare all'evoluzione dei processi strutturali, che hanno caratterizzato lo sviluppo delle economie capitalistiche, e all'affermarsi, in queste economie, di determinati « modelli » di espansione economica e

[1] Cfr. U. Briani, *Il lavoro italiano all'estero negli ultimi cento anni*. Roma, 1970.
[2] Cfr. *Relazioni Censis*, 1968, '69 e '70, sulla situazione sociale del paese.

1050

di trasformazioni sociali. Ma prima di entrare nel merito di alcuni di questi problemi non possiamo dimenticare che tendono a divenire elementi sempre più particolari della politica migratoria dei governi le ragioni demografiche, soprattutto per alcuni paesi europei, come ad esempio la Francia [3]. Oggi queste ragioni costituiscono un aspetto della situazione, che non può più essere trascurato da quasi tutti i paesi dell'Europa capitalistica. Se ne è avuta ampia dimostrazione nella recente seconda Conferenza demografica europea, che si è svolta a Strasburgo ad iniziativa del Consiglio d'Europa [4]. In questa Conferenza è stato documentato il processo accelerato di stagnazione e di senilizzazione della popolazione europea dovuta alla diminuzione delle nascite e all'aumento progressivo delle persone anziane. È stato fatto presente che, in alcuni paesi europei, fra 15 anni, i pensionati costituiranno la maggioranza della popolazione, mentre in altre zone invece, — come il nostro Mezzogiorno — colpite particolarmente dall'esodo migratorio, tendono ad essere rotti gli equilibri demografici e ad accentuarsi il fenomeno della costante diminuzione della popolazione attiva residente [5].

Secondo i dati forniti nelle relazioni svolte alla predetta Conferenza, nel periodo 1920-60 la popolazione mondiale è aumentata del 60 per cento e si prevede che raddoppierà nel periodo tra il 1960 e il 2000. È da sottolineare che la popolazione europea ha registrato un aumento del 30 per cento dal 1920 al 1960 e si prevede che aumenterà solo del 24 per cento dal 1960 al 2000. Ma la popolazione europea tende a diminuire in percentuale anche rispetto alle altre zone capitalisticamente sviluppate. Essa costituiva il 53,6 per cento delle zone sviluppate nel 1920, ma questa percentuale è scesa al 49,7 nel 1960 e si prevede che si abbasserà al 41,6 per cento nel 2000.

Appare quindi fuori discussione che uno dei motivi essenziali della mobilità della popolazione all'interno degli Stati europei, nei rapporti tra loro e con gli altri paesi, vada ricercato anche in questo progressivo aggravarsi dei problemi demografici. Le prospettive che discendono dalla situazione attuale e dalla sua evoluzione indicano un aggravarsi del fenomeno.

Diviene sempre più evidente, per la situazione che si è venuta a creare nei rapporti tra i vari gruppi etnici e nelle zone di congestione, che il ricorso alla politica immigratoria da parte dei paesi capitalistici europei comporterà una politica di inserimento molto diversa di quanto non è stato fatto sinora. Negli ultimi due decenni ci si è affidati più alle capacità di « attrazione », nel quadro della politica di liberalizzazione degli scambi, da parte dei grossi gruppi economici e finanziari nei confronti dei settori deboli, e delle zone e paesi economicamente arretrati. Nel quadro di questi processi si sono sviluppati i fenomeni di una crescente mobilità sociale nei singoli Stati capitalistici, all'interno dei paesi facenti parte del Mec, nei rapporti tra il Mec e le aree e zone arretrate economicamente, com'è il caso di quasi tutti i paesi posti nel bacino mediterraneo [6].

3. - Appare evidente che un aspetto essenziale, unitamente alla condizione operaia, soprattutto nelle zone di congestione, della crisi che sta attraversando la politica comunitaria, e quindi i processi attuali di « integrazione » economica, vanno ricercati nell'accrescersi degli squilibri sociali ed economici tra i vari settori produttivi e zone territoriali all'interno dei singoli paesi e sul piano comunitario. Questa situazione tende oggi ad esasperarsi per la crisi del sistema monetario internazionale e per l'accentuarsi dei contrasti tra i paesi capitalisti e le varie aree economiche. La crisi del sistema monetario e gli accresciuti contrasti chiudono praticamente il lungo ciclo di sviluppo quasi ininterrotto del secondo dopoguerra ed esprimono una situazione di profonde difficoltà che tendono a colpire i paesi capitalistici. Questa nuova realtà rende evidente gli accresciuti contrasti all'interno della Comunità europea, contribuisce ad esasperarli, dimostra l'impossibilità anche di contenerli con la pura e semplice prosecuzione, ove fosse, tra l'altro, possibile, della politica finora perseguita. Bisogna tener conto che il nostro governo, più in particolare il ministro del lavoro, sotto la spinta della peculiare situazione del nostro paese, caratterizzata appunto dall'esasperarsi degli squilibri sociali, settoriali e territoriali, ha posto tali problemi all'attenzione degli organi comunitari, rivendicando praticamente l'avvio di una politica sociale basata su una azione specifica per l'occupazione, lo sviluppo delle regioni arretrate, l'assunzione di alcuni dei gravi problemi della condizione operaia nelle zone di congestione, soprattutto per quanto riguarda gli immigrati. L'espressione generale di questi orientamenti si ritrova nel memorandum presentato al consiglio dei ministri degli affari sociali il 24 giugno 1971 [7].

È necessario rilevare intanto che non è esatto affermare, come si fa spesso, che la Cee non si è finora proposta una politica sociale e il superamento degli squilibri. La verità è che questi problemi sono stati considerati come aspetti particolari di un determinato processo di « integrazione » economica. Cioè, essi venivano, sic et simpliciter, considerati risolvibili come diretta conseguenza dell'azione dei grossi gruppi economici e finanziari, nel quadro dell'unione doganale e della liberalizzazione degli scambi Del resto, la stessa politica agraria comune è stata praticamente impostata sul criterio di uniformare le condizioni di mercato.

Sulla base di questo criterio di uniformità, rea-

[3] Cfr. Sauvy, *L'Europe et sa population*. Les éditions internationales. Parigi.

[4] Gli atti della conferenza non sono stati ancora pubblicati. Ma di essa sono state date ampie informazioni da parte della stampa.

[5] Relazione sull'attuazione del piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno, 1970, vol. III. Studi e monografie.

[6] Cfr. *Rapporto sulla libera circolazione della mano d'opera e sui mercati del lavoro nella Cee*, 1970; e *Orientamenti preliminari per un programma di politica sociale comunitaria*, 1971.

[7] Cfr. Ministero del lavoro, *La politica dell'impiego nella Cee*. Roma, 1971.

lizzato con la politica dei prezzi, dal quale però è stata considerata estranea l'agricoltura mediterranea con le sue produzioni tipiche, si è così favorita una determinata evoluzione delle strutture produttive e dei tipi di impresa. Certo, tutto questo non significa sostenere che questi orientamenti sono previsti dai trattati istitutivi, ma al contrario constatare gli indirizzi perseguiti dagli organi comunitari. Questa affermazione tiene conto anche del fatto che i trattati istitutivi prevedevano non solo misure, ma strumenti particolari di azione per settori e zone economiche: ci riferiamo al settore carbosiderurgico, nonché alle regioni nord-occidentali della Comunità stessa. Del resto, che si tratti di una politica oramai consolidatasi e dell'azione di potenti forze che la sostengono, è dimostrato anche dal modo come sono stati affrontati e si portano avanti i problemi relativi all'allargamento della Comunità, e all'avvio di una politica monetaria ed economica comune.

4. - Questa linea di azione, cioè l'orientamento volto a ritenere possibile un effettivo superamento degli squilibri come mera conseguenza degli automatismi di mercato regolati dai grossi gruppi economici e dall'azione pubblica, è clamorosamente fallita. Oggi tende chiaramente a delinearsi un orientamento inteso a far carico alla collettività dei costi di insediamento nelle zone di congestione di masse crescenti di lavoratori e popolazione, nonché l'esigenza di attutire le conseguenze dei processi di concentrazione produttiva e di centralizzazione economica nei confronti delle zone di esodo e dei settori economici arretrati.

In verità, su questi problemi, gli organismi della Cee non hanno dato vita finora ad alcuna seria azione politica: vi si sono cimentati di più i singoli Stati appartenenti alla Comunità. Ma non è azzardato prevedere che, in direzione di tali problemi, potranno manifestarsi spinte crescenti per l'avvio di una azione maggiormente consistente da parte degli organi comunitari, allo scopo di contenere il maturare di una azione sempre più forte volta ad affrontarli giustamente da parte dei singoli Stati nazionali. Si tende cioè in materia di politica sociale, dell'occupazione e regionale, a precostituire condizioni, così come si è fatto per la politica agraria comune, tali da costituire un quadro di riferimento quasi obbligato per i singoli Stati nazionali, sia in materia di politica strutturale in campo economico-sociale e sia in materia di esercizio effettivo dei poteri reali degli istituti democratici locali e regionali. Dopo avere, di fatto, limitato i poteri dei parlamenti nazionali ed affermato invece poteri sempre più estesi ad organi esecutivi e tecnocratici sul piano comunitario, si tende oggi ad allargare e qualificare tale processo, sotto la spinta dei grossi gruppi economici e delle forze conservatrici.

In questo quadro, vanno considerati i problemi attualmente aperti in materia di politica sociale, dell'occupazione e regionale. Per quanto riguarda i problemi della politica sociale appare necessario andare al di là, a parte l'assoluta irrisorietà quantitativa delle somme sinora impegnate, di un'azione che si proponga semplicemente di affrontare le conseguenze degli effetti dei processi di concentrazione produttiva e di centralizzazione economica, nonché di delimitare i poteri, i compiti, le funzioni degli istituti democratici locali, in primo luogo regionali. Viene fuori cioè, fermi restando gli autonomi e specifici momenti nazionali di visione dei problemi e di azione relativa, l'esigenza di una visione generale ed unitaria diversa rispetto a quella di cui sono state portatrici, nel quadro della liberalizzazione degli scambi, le forze economiche e politiche finora predominanti.

5. - Il problema vero quindi che oggi concretamente si pone riguarda i contenuti da dare, sul piano economico, politico e ideale, ai problemi dell'allargamento della Comunità e di qualificazione e diverso orientamento dei processi di integrazione in atto. È in questo quadro di riferimento generale che devono essere collocate le questioni relative alla politica sociale, dell'occupazione e regionale, e quindi i problemi particolari e specifici della condizione democratica e civile, economica e sociale, politica e nazionale dei lavoratori migrati, nonché i rapporti della Comunità con i settori economici, le zone e gli Stati da cui provengano i lavoratori migrati.

Intanto, appare oramai non solo necessario, ma indispensabile, sul piano sociale ed economico, contrastare i processi di integrazione e subordinazione di cui sono artefici i grossi gruppi economici e finanziari e le società multinazionali. Questa azione non può solamente limitarsi ad una pur indispensabile azione coordinata sul piano sindacale e sociale — ci si riferisce alle acute questioni a livello di società civile nelle zone di congestione e di degradazione — ma richiede e presuppone anche lo sviluppo di una attività sul piano economico e politico più generale, che si proponga di rovesciare le tendenze in atto, a livello comunitario e nei singoli Stati nazionali, per quanto riguarda i fini della politica economica, i poteri degli istituti democratici, gli strumenti e le forme nuove di partecipazione democratica, soprattutto sul terreno della democrazia diretta e delle sue forme di espansione.

Una tale azione, per la quale vi sono forze e condizioni, nei singoli Stati e sul piano più vasto, richiede, e presuppone, la soluzione, con forza maggiore di quanto non si sia fatto sinora, dei problemi relativi all'avvio di una politica di cooperazione economica, che non sia in contrasto con le esigenze di inidipendenza e autonomia nazionale, nonché di sviluppo e rinnovamento della democrazia. Una tale politica di cooperazione comporta, però, non solo che si contrasti l'azione dei grossi gruppi economici, finanziari e delle società multinazionali; ma anche che si liquidi nettamente la politica e la logica dei blocchi contrapposti e si assegnino nuovi scopi e valori ai problemi della produzione e del regime di convivenza internazionale. Appare, cioè, sempre più evidente il nesso tra le questioni dei contenuti di una politica riformatrice di cui siano artefici gli Stati nazionali, con il carico dei loro problemi irrisolti,

ed il problema di una politica di cooperazione economica, fondata su un nuovo sistema dei rapporti europei ed internazionali.

6. - Un elemento, particolare e limitato, per contrastare i grossi gruppi economici e le società multinazionali, nonché le forze conservatrici e imperialiste, è dato dai problemi delle migrazioni di massa forzose, sia per quanto attiene la condizione sociale, civile e democratica dei lavoratori emigrati e delle loro famiglie, sia per quanto riguarda i contenuti da dare ad una politica riformatrice che si proponga di affrontare giustamente le questioni sempre più acute delle zone di congestione, nonché dei settori, zone e paesi di origine delle emigrazioni di massa forzose [8].

Abbiamo già accennato al fatto che le migrazioni di massa forzose, cioè dettate da pure necessità di esistenza per i lavoratori e le loro famiglie, sono causate da un'azione di saccheggio delle risorse da parte dei grossi gruppi economici e finanziari e sono inerenti quindi a determinati processi di concentrazione produttiva e di centralizzazione economica, sostenuti dall'azione del capitale monopolistico di Stato e delle politiche degli organismi comunitari. Ma una conseguenza di questi processi, per i lavoratori e le loro famiglie, è costituita da una sempre più grave condizione sociale, civile, democratica. In particolare, questa condizione è caratterizzata da una disparità di trattamento economico e sociale, da una limitazione dei diritti civili e da una precaria, incerta e malsicura condizione democratica ed etnica.

È bene affermare subito che la causa di questa condizione non può essere costituita solamente dallo stato dei lavoratori emigrati in materia di condizione sociale e civile (scarse qualifiche professionali e basso grado di cultura ecc), ma va fondamentalmente ricercata nell'azione del grande padronato e nella politica delle forze conservatrici e degli organi comunitari. La tendenza cioè a utilizzare i lavoratori emigrati nei lavori più umili e con le qualifiche più scadenti, e ad affermare nei fatti un trattamento discriminatorio sul piano salariale e normativo, è divenuta oramai una costante dell'azione del grande padronato. Ma essa si intreccia con un'azione di limitazione e financo di privazione dei diritti civili e democratici, di mortificazione dei caratteri etnici e nazionali.

La vecchia tendenza ad utilizzare le migrazioni per regolare l'andamento del mercato del lavoro ed il livello dei salari, si intreccia oggi con l'azione volta a limitare l'autonomia e l'indipendenza nazionali, a svuotare di vita reale gli istituti democratici, ad affermare una condizione illiberale e antidemocratica per i lavoratori emigrati e le loro famiglie nella società civile e nei rapporti democratici. Gli stessi regolamenti sulla libera circolazione della mano d'opera e sulla parità di trattamento da parte dei Mec sono destinati a rimanere scarsamente efficaci se non si rimuove l'attuale condizione, civile e democratica, dei lavoratori, nel quadro di una azione che tenda a contrastare la spinta del capitale finanziario e monopolistico, delle forze xenofobe e conservatrici.

Una condizione di parità di trattamento nel processo produttivo e sul piano economico, nella società civile e sul terreno del pieno godimento dei diritti democratici, non può aversi, per gli emigrati, se non si afferma una giusta politica riformatrice e nuove forme di convivenza etnica e democratica. Queste esigenze devono trovare una loro particolare espressione nei contenuti della politica sociale, dell'occupazione e regionale da parte degli organi comunitari, dei singoli Stati, dei rapporti bilaterali e di cooperazione tra essi. Appare oramai evidente la necessità che la politica sociale si faccia carico dei problemi della rimozione di alcuni motivi (basse qualifiche professionali) che spingono il padronato ad esasperare la politica di disparità di trattamento nel processo produttivo e sul piano economico.

Ma tali problemi riguardano anche la condizione del lavoratore emigrato nella società civile ed investono le questioni dell'istruzione professionale e della scuola, della casa, della sanità, dei trasporti e del tempo libero, insomma i temi ed i problemi di una giusta condizione operaia e civile. Essi possono essere veramente affrontati nel quadro di un giusto raccordo con un orientamento di politica riformatrice, che affronti giustamente i problemi che si pongono nelle zone di congestione e di esodo. Sono i problemi della condizione operaia nella società civile e dei rapporti con l'ambiente naturale nelle zone di particolare concentrazione produttiva; e di una seria politica sociale, dell'occupazione e regionale nelle zone e nei settori di esodo forzoso, nel quadro di una specificità di azione sul terreno nazionale e di un quadro di riferimento economico e politico che tutto ciò renda possibile e necessario. Per lo sviluppo di una tale azione bisogna liquidare, nelle loro varie ed estreme espressioni, le posizioni politiche ed ideali intese a ravvedere nei processi di integrazione e subordinazione in atto una tendenza irreversibile a razionalizzare i rapporti di produzione e la vita economica, a superare le forme di parassitismo e di rendita, a liquidare gli squilibri sociali ed economici, a « superare » gli Stati nazionali ed i loro istituti democratici.

Nel quadro di queste considerazioni, il problema concretamente aperto è quello di non eludere i terreni reali di scontro, ma di operarvi con una visione complessiva ed unitaria. Da questo punto di vista appare sempre più evidente che cogliere la specificità di condizione dei lavoratori emigrati e delle loro famiglie comporta non chiudersi, anche sul piano « europeo », in visioni particolaristiche, ma, al contrario, meglio aprirsi alla comprensione delle questioni generali che oggi si pongono. Tra queste questioni particolari, acquista un forte ed esemplare rilievo quello della rimozione delle cause che ostacolano lo sviluppo del-

[8] Nel memorandum del ministero del lavoro, tab. IX, pag. 30, già richiamato, sono ripartite le cifre dei lavoratori immigrati nei paesi della Comunità. Si tratta però di cifre nettamente al di sotto della reale situazione esistente.