

COMMISSIONE II

AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO - AFFARI INTERNI
E DI CULTO - ENTI PUBBLICI

52.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 GIUGNO 1986

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE NELLO BALESTRACCI

INDI

DEL PRESIDENTE LUIGI PRETI

INDICE

PAG.	PAG.
Disegno di legge (Seguito della discussione e rinvio):	Disegno e proposte di legge (Discussione e rinvio con nomina di un Comitato ristretto):
Finanziamento degli oneri per l'organizzazione e l'attuazione delle celebrazioni del quarantesimo anniversario della fondazione della Repubblica, nonché concessione di un contributo straordinario per la creazione di una cattedra di studi europei intitolata a Luigi Einaudi, a favore dell'Università Cornell negli Stati Uniti d'America (3702) 3	Nuove norme sull'ingresso ed il soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato (3641):
BALESTRACCI NELLO, Presidente 3, 4, 5	LABRIOLA: Norme sul soggiorno degli stranieri in Italia (33) 5
AMATO GIULIANO, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri 4	BALESTRACCI NELLO, Presidente 5, 11, 12, 17
BREDA ROBERTA, Relatore 4	PRETI LUIGI, Presidente 20, 22, 25
GUALANDI ENRICO 3	CODRIGNANI GIANCARLA 11, 12, 13, 17, 18, 19
	COLUCCI FRANCESCO 23
	COSTA RAFFAELE, Sottosegretario di Stato per l'interno 12, 18, 24
	GUALANDI ENRICO 17, 20
	LA RUSSA VINCENZO, Relatore 5, 10
	SERVELLO FRANCESCO 22
	ZOLLA MICHELE 10, 11, 13, 17, 18, 19

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10.

ALESSANDRO SCAIOLA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Seguito della discussione del disegno di legge: Finanziamento degli oneri per l'organizzazione e l'attuazione delle celebrazioni del quarantesimo anniversario della fondazione della Repubblica, nonché concessione di un contributo straordinario, per la creazione di una cattedra di studi europei intitolata a Luigi Einaudi, a favore dell'Università Cornell negli Stati Uniti d'America (3702).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Finanziamento degli oneri per l'organizzazione e l'attuazione delle celebrazioni del quarantesimo anniversario della fondazione della Repubblica, nonché concessione di un contributo straordinario, per la creazione di una cattedra di studi europei intitolata a Luigi Einaudi, a favore dell'Università Cornell negli Stati Uniti d'America ».

Ricordo che nella precedente seduta avevo comunicato il parere favorevole espresso dalla I Commissione affari costituzionali. Avverto che è pervenuto nel frattempo anche il parere favorevole della V Commissione bilancio. Proseguiamo ora la discussione sulle linee generali.

ENRICO GUALANDI. Ritengo che le iniziative previste per la celebrazione del quarantesimo anniversario della fondazio-

ne della Repubblica siano sostanzialmente giuste ed opportune. A nostro avviso, proprio in vista degli obiettivi che si pongono alla base dell'articolo 1 - promozione di ricerche in campo culturale, conferimento di borse di studio, concorsi, pubblicazioni - sarebbe auspicabile l'istituzione di un comitato che, a livello culturale e scientifico, sia di supporto ad una migliore programmazione e definizione delle iniziative poste nel disegno di legge, per quanto riguarda in particolare l'utilizzazione dei fondi stanziati, che, pur non eccezionali, potrebbero permettere un impegno sul piano della qualità.

Ritengo che per raggiungere i migliori risultati sia necessario l'impegno delle autonomie locali, delle diverse associazioni, degli stessi cittadini, in modo che possano concretizzarsi iniziative che coinvolgano tutti i livelli dello Stato.

Debbo manifestare alcune perplessità circa la disposizione che prevede la deroga alle norme della contabilità generale dello Stato. Ci rendiamo conto che questo provvedimento viene da noi esaminato dopo che è già iniziato l'anno delle celebrazioni; ma dato che abbiamo di fronte un intero anno, ritengo sia possibile assumere iniziative anche sul piano amministrativo e governarle senza dare ad esse un carattere di eccezionalità.

L'altra questione che desidero porre all'attenzione della Commissione - analogamente a quanto hanno fatto i colleghi che mi hanno preceduto - è quella relativa all'anomalia di inserire in un provvedimento tendente sostanzialmente a finanziare gli oneri per l'attuazione delle celebrazioni del quarantesimo anniversario della fondazione della Repubblica, la previsione di un contributo straordinario per

la creazione di una cattedra di studi europei a favore dell'università Cornell negli Stati Uniti. Sarebbe forse opportuno, anche per non creare una sorta di legge *omnibus* in cui convivono norme di diversa natura, prevedere un provvedimento separato. Non entro nel merito di come si possa risolvere la questione sul piano legislativo; mi permetto solo di segnalare l'opportunità di approvare due distinti provvedimenti: l'uno relativo alle celebrazioni del quarantesimo anniversario della Repubblica, l'altro al contributo per la creazione di una cattedra di studi europei negli Stati Uniti.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

ROBERTA BREDA, Relatore. Ringrazio innanzitutto i colleghi intervenuti in sede di discussione generale per i suggerimenti e le osservazioni espresse sul provvedimento. Debbo precisare all'onorevole Gualandi che già è stato istituito un comitato tecnico-scientifico per il coordinamento di tutte le iniziative previste per le celebrazioni, composto da storici e studiosi qualificati.

Viceversa, per quanto attiene alla deroga alle norme sulla contabilità generale dello Stato, a mio giudizio, essa trova giustificazione nell'eccezionalità del provvedimento; verosimilmente, data l'esiguità del *plafond* finanziario a disposizione, ritengo che nell'esercizio in corso potranno essere utilizzati i fondi stanziati, e qualora ciò non dovesse avvenire, sarà nell'interesse di tutti chiudere le eventuali pendenze.

In merito all'ultima e più rilevante osservazione del collega Gualandi, ovvero sia la necessità o opportunità di scindere il progetto di legge in due provvedimenti, l'uno relativo al quarantennale, l'altro al contributo per la cattedra negli USA, dichiaro di rimettermi al Governo.

GIULIANO AMATO, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Desidero osservare, anzitutto, che le spese previste nel provvedimento sono

destinate non a tutto l'insieme delle iniziative, ma solo a talune specificamente selezionate.

Al comitato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ed avente il compito di promuovere, predisporre e coordinare le iniziative e le manifestazioni per le celebrazioni del quarantennio della Repubblica, è stata affiancata una commissione scientifica, con decreto firmato dal sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, che sarà presieduta dal senatore a vita Leo Valiani e composta dalle seguenti personalità del mondo culturale e scientifico: il professor Enzo Cheli, ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Firenze; il professor Giuseppe Galasso, ordinario di storia moderna e contemporanea nell'Università di Napoli; il professor Renato Grispo, direttore generale dell'Ufficio centrale per i beni artistici; la professoressa Emilia Morelli, direttore dell'Istituto per la storia del Risorgimento; il professor Orazio Petracca, ordinario di scienza della politica nella Università di Salerno; il professor Rosario Romeo, ordinario di storia moderna nell'Università di Roma; il professor Roberto Ruffilli, ordinario di storia contemporanea nell'Università di Bologna; il professor Pietro Scoppola, ordinario di storia contemporanea nell'Università di Roma; il professor Mario Serio, direttore dell'Archivio centrale dello Stato; il professor Paolo Spriano, ordinario di storia dei partiti politici nell'Università di Roma; il professor Giuseppe Talamo, Preside della facoltà di Magistero nell'Università di Roma; il professor Giuseppe Tamburrano, docente di storia dei partiti politici nell'Università di Catania; il dottor Giovanni Errera, segretario.

Quanto alla deroga alla contabilità generale, considerata l'esiguità degli stanziamenti previsti, nonché il ritardo con il quale ci accingiamo ad intervenire, non posso che richiamarmi a quanto rilevato dal relatore circa l'eccezionalità dell'intervento. In merito alla proposta di scissione in due provvedimenti, avanzata dall'onorevole Gualandi, devo dire che sul piano logico essa è difficile da contrasta-

re, perché l'aver unito i finanziamenti per la celebrazione del quarantennale della Repubblica e per l'istituzione di una cattedra di studi europei intitolata a Luigi Einaudi è stata in verità una ragione di comodo, ovverosia non dettata dal convincimento che la *ratio* delle due iniziative fosse la medesima.

Devo altresì osservare che a Cornell è in corso un procedimento per l'istituzione della suddetta cattedra, e che, pertanto, il contributo integrativo dello Stato italiano è particolarmente atteso. Approvarne lo stanziamento è dunque importante, indipendentemente dal fatto che ciò avvenga all'interno di questo o di un altro provvedimento.

PRESIDENTE. Poiché il proponente insiste, pongo in votazione la proposta dell'onorevole Gualandi di stralciare l'articolo 2 e relativa parte della norma di copertura finanziaria contenuta nell'articolo 3.

(È approvata).

Questa parte stralciata costituirà un provvedimento autonomo con il titolo: « Contributo straordinario dello Stato per la creazione di una cattedra di studi europei intitolata a Luigi Einaudi a favore dell'università Cornell negli Stati Uniti d'America ». Rimane ferma la rimanente parte del disegno di legge, con il nuovo titolo: « Finanziamento degli oneri per l'organizzazione e l'attuazione delle celebrazioni del quarantesimo anniversario della fondazione della Repubblica ».

Il seguito della discussione è pertanto rinviato ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: Nuove norme sull'ingresso ed il soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato (3641); e della proposta di legge Labriola: Norme sul soggiorno degli stranieri in Italia (33).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione abbinata del disegno di legge: « Nuove norme sull'ingresso ed il soggiorno degli stranieri nel territorio

dello Stato » e della proposta di legge di iniziativa del deputato Labriola: « Norme sul soggiorno degli stranieri in Italia ».

L'onorevole La Russa ha facoltà di svolgere la relazione.

VINCENZO LA RUSSA, Relatore. La presenza rilevata da più parti - vi è in proposito un documentato studio del CENSIS - di un numero altissimo di stranieri in Italia, molti dei quali introdotti nel nostro paese clandestinamente anche e soprattutto a causa di una legislazione lacunosa che risale al 1931, pone il problema di una sua riforma. La presenza degli stranieri in Italia è regolamentata dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza n. 773 del 1931 - siamo quindi in epoca fascista - nonché dal regolamento di applicazione che è del 1940. La *ratio* del provvedimento è quella di adeguare la legislazione vigente alle esigenze odierne e di impedire abusi da parte di una minoranza degli stranieri che arrivano in Italia (mentre il comportamento della maggioranza di questi è tale da non suscitare alcuna lamentela).

Gli avvenimenti di questi ultimi periodi ci hanno dato modo di riflettere sull'urgenza di approvare una legislazione non dico più severa, ma più adeguata ai tempi, nel rispetto in ogni caso della dignità della persona umana. L'Italia ha tradizioni di grande apertura verso gli stranieri. La classe dirigente del nostro paese tradizionalmente ha un grande rispetto per chi proviene da altri paesi, anche per le ideologie cui essa si è sempre ispirata. Le non sempre buone esperienze dei nostri connazionali in stati stranieri, e la necessità che anche in quei paesi vi sia una legislazione diversa e più aperta, sono motivi che ci convincono a procedere in questo delicato campo con grande prudenza. Ed è significativo che, prima ancora di prendere in considerazione questo provvedimento relativo alle nuove norme sull'ingresso e il soggiorno degli stranieri, sia stato approvato dalla Camera il provvedimento di iniziativa dell'onorevole Foschi - ora al-

l'esame del Senato - che disciplina le condizioni di lavoro e lo *status* del lavoratore straniero nel nostro paese. Il Parlamento ha quindi già legiferato in ordine ai diritti degli stranieri presenti nel nostro paese, oltreché ai loro doveri. Anche nei due provvedimenti oggi al nostro esame si prevedono per gli stranieri in Italia una serie non solo di doveri e di obblighi, ma anche di diritti. Infatti, gli stranieri vengono equiparati ai cittadini italiani, con tutti i diritti che questi hanno.

Sono dell'avviso che con questo provvedimento che ci accingiamo ad approvare l'Italia avrà una delle legislazioni più moderne ed aperte in materia, rispetto a tutti gli altri paesi occidentali.

Anche in relazione agli avvenimenti recentemente avvenuti e alle sollecitazioni che ci vengono da diverse parti, si impone di por mano a questa difficile riforma. L'onorevole Labriola già nella scorsa legislatura aveva presentato sulla materia una proposta di legge, che ha ripresentato anche in questa legislatura; si tratta di un progetto che, per l'evoluzione dei rapporti sociali avvenuti nel nostro paese, risente del tempo in cui è stato presentato. Esso prevede il visto di ingresso, che non è invece presente nel progetto governativo, che chiamerò progetto Scalfaro, visto che dev'essere rilasciato dall'autorità diplomatica, consolare o di frontiera; prevede, inoltre, analiticamente i casi di espulsione, la possibilità di sostituire l'espulsione con l'invito ad abbandonare il territorio del paese e l'esplicitazione dell'esistenza del rimedio giurisdizionale contro l'espulsione.

Per il resto i due provvedimenti in oggetto, nonostante abbiano un'origine storica diversa, sono simili. Per una sua maggiore completezza sono dell'avviso che si debba assumere come testo-base il disegno di legge, salvo diverso parere della Commissione. Anche questo provvedimento ha bisogno di alcune riflessioni e di alcune modifiche, che potremmo mutuare dal progetto Labriola, per quanto riguarda, ad esempio, il ri-

medio giurisdizionale contro tutti i provvedimenti amministrativi, che non è previsto esplicitamente nel disegno di legge, ma che in realtà è anche in quel testo, perché uno dei principi del nostro diritto è che tutti i provvedimenti dell'autorità amministrativa - che peraltro devono essere motivati - siano impugnabili davanti al tribunale amministrativo, e quindi davanti al Consiglio di Stato. D'altra parte, chi vieta che questo principio sia chiaramente esplicitato onde evitare equivoci? Attualmente, le fonti legislative di questa materia sono rappresentate dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931 e dal successivo regolamento; tra esse non è ancora annoverabile il progetto Foschi, il quale, peraltro, costituirebbe una importante fonte legislativa per le sue connessioni con il disegno di legge e con la proposta di legge Labriola.

Nell'attuale testo unico, all'articolo 142, è detto che gli stranieri hanno l'obbligo di presentarsi, entro tre giorni dal loro ingresso nel territorio dello Stato, alle autorità di pubblica sicurezza; gli stranieri di passaggio - sempre secondo l'attuale legislazione - che si trattengono per turismo, e per un periodo non superiore a due mesi, devono limitarsi alla sola dichiarazione di ingresso.

Rispetto alle succitate norme, il progetto Scalfaro introduce senz'altro importanti novità: al primo comma dell'articolo 1 si stabilisce, per la prima volta per legge, che gli stranieri possono entrare in Italia solo se si presentano ai controlli di frontiera muniti di passaporto e di visto consolare da presentare. Finora questo obbligo era stabilito con una disposizione amministrativa mediante circolare del Ministero degli affari esteri.

Ai commi terzo e quarto è soppresso l'obbligo di dichiarazione di soggiorno per lo straniero che permanga in Italia per turismo e per non oltre trenta giorni. Se vuol trattenersi di più ha l'obbligo, entro il trentesimo giorno, di rendere la dichiarazione di soggiorno all'autorità di pubblica sicurezza per ottenere il relativo permesso.

Lo straniero entrato in Italia per motivi diversi dal turismo deve invece presentarsi alla pubblica sicurezza entro otto giorni dall'ingresso.

Al comma quinto si dà facoltà al Ministero dell'interno di sanare in via eccezionale situazioni particolari quale quella, ad esempio, dei rifugiati per i quali esiste una legislazione *ad hoc*.

Per la disposizione prevista all'articolo 2 lo straniero ha l'obbligo di munirsi del permesso di soggiorno e deve inoltre dichiarare all'autorità di pubblica sicurezza ogni trasferimento del proprio domicilio entro dieci giorni dal trasferimento stesso.

Al comma quinto si stabilisce il limite massimo di un anno per la durata del primo permesso di soggiorno, regolamentandone anche il rinnovo che può avere validità superiore ad un anno, qualora nulla osti alla permanenza dell'interessato in Italia. In ogni caso, non sono previsti limiti al numero dei rinnovi, e, dopo due proroghe o rinnovi, il permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di culto può essere rilasciato a tempo indeterminato.

Al comma sesto si stabilisce che lo straniero non può soggiornare senza permesso. Attualmente si distingue fra durata di soggiorno per motivi turistici e per altri motivi. Per motivi turistici durata del visto di ingresso e durata del soggiorno sono corrispondenti sulla base degli accordi internazionali, in genere con carattere di reciprocità, e sono stabilite dal Ministero degli affari esteri e dai singoli paesi stranieri. Per altri motivi (studio, lavoro, eccetera), sono le nostre ambasciate all'estero che rilasciano il visto di ingresso per un periodo superiore a tre mesi.

La previsione dell'articolo 2, ovverosia che l'autorità di pubblica sicurezza sia competente a rilasciare allo straniero il permesso di soggiorno qualora nulla osti alla sua permanenza nello Stato, può produrre una sensazione non del tutto gradevole per la gran parte degli stranieri che vengono pacificamente nel nostro paese e che non hanno avuto nulla a che

fare con gli organi di polizia. La suddetta facoltà, pertanto, potrebbe essere lasciata al questore o al prefetto.

Se per casi non penalmente rilevanti, ad esempio la perdita del lavoro, la questura non concede il rinnovo, per lo straniero è prevista la dispensa dal presentarsi alle autorità di pubblica sicurezza. Ciò sembra implicitamente sottolineare l'inopportunità del presentarsi personalmente all'autorità di pubblica sicurezza, tant'è che l'articolo 3 prevede ulteriore dispensa a favore dei minori di anni diciotto che, ospitati in istituti di istruzione, devono ugualmente rendere la dichiarazione di soggiorno; uguale dispensa è prevista per gli stranieri ricoverati in case di cura o ospitati in comunità civili o religiose.

All'articolo 4, per la prima volta, si riconosce allo straniero in possesso del permesso di soggiorno il diritto di iscriversi all'anagrafe del comune di residenza e di ottenere la carta d'identità con validità limitata alla durata del permesso di soggiorno.

All'articolo 5 si assicura agli stranieri legalmente residenti lo stesso trattamento riconosciuto agli italiani per quanto concerne l'uso dei servizi sociali, l'assistenza sanitaria, la scuola e l'accesso alla disponibilità delle abitazioni, nonché per gli stranieri indigenti l'assistenza economica e sanitaria prevista dalle convenzioni internazionali.

Contrariamente a quanto è dato supporre, il progetto Scalfaro, in ordine ai diritti riconosciuti agli stranieri, risulta più estensivo del progetto Foschi.

Per quanto riguarda le sanzioni, se di sanzioni si può parlare, il provvedimento stabilisce l'obbligo per gli uffici di polizia di respingere alla frontiera gli stranieri sprovvisti di passaporto e visto consolare, ove prescritto, gli espulsi non autorizzati al rientro, i segnalati come pericolosi alla sicurezza dello Stato (anche se questa segnalazione di persone pericolose alla sicurezza dello Stato va meglio disciplinata, affinché non sia soltanto un provvedimento meramente discrezionale e come tale perfettibile per non dire, in

alcuni casi, errato), nonché quanti risultino manifestamente sprovvisti di mezzi, diretti o indiretti, di sostentamento in Italia.

È quindi prevista la sanzione penale (reclusione e multa) per l'introduzione in Italia senza passaporto o visto consolare e si delinea, in tal modo, la fattispecie dell'ingresso clandestino. È anche sanzionato per la prima volta penalmente (con l'arresto e l'ammenda) il divieto di soggiorno per lo straniero sprovvisto del relativo permesso. Tutte queste sanzioni possono anche essere dolorose, ma quale norma nell'ambito di questa materia potrebbe essere veramente applicabile se non fosse prevista la sanzione? Si potrebbero eventualmente rivedere la gravità e la natura della sanzione, ma una sanzione va comunque inserita.

Vi è poi una norma che dà una nuova formulazione all'obbligo, previsto dal decreto luogotenenziale n. 50 del 1948, di comunicare alla autorità di pubblica sicurezza entro otto giorni, e non più entro 24 ore, le generalità degli stranieri cui si offre alloggio, ospitalità o lavoro. Le relative violazioni sono depenalizzate alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma pecuniaria invece dell'arresto e dell'ammenda previsti attualmente.

D'altra parte il provvedimento amplia i poteri del prefetto nella sua potestà di vietare agli stranieri il soggiorno, oltre che nelle località che interessano la difesa militare (come previsto attualmente dall'articolo 148 del testo unico di pubblica sicurezza), anche nei luoghi che interessano la sicurezza dello Stato, come ad esempio centrali nucleari o carceri di massima sicurezza. Anche questi sono provvedimenti impugnabili e saranno impugnati facilmente se non avranno congrua, opportuna e rigorosa motivazione.

Anche le procedure in materia di espulsione vengono rinnovate. L'espulsione è disposta dal prefetto in caso di condanna per delitti o violazione delle norme sull'ingresso ed il soggiorno, previo nulla osta dell'autorità giudiziaria ove penda il giudizio. È altresì disposta dal

ministro dell'interno espulsione per motivi di ordine pubblico, ed ora anche per motivi di sicurezza dello Stato, previo nulla osta dell'autorità giudiziaria ove penda giudizio. A tale proposito c'è poco da dire: davanti a delitti commessi, non si tratta di provvedimenti discrezionali dell'autorità amministrativa ma di decisioni dell'autorità giudiziaria. Peraltro, lo straniero espulso non può rientrare in Italia senza speciale autorizzazione del Ministero dell'interno.

Inoltre l'applicabilità dell'istituto dell'allontanamento da parte del prefetto è limitato ai soli stranieri socialmente pericolosi ai sensi della legge n. 1423 del 1956 sulle misure di prevenzione e della legge n. 646 del 1982 sulle disposizioni antimafia.

Per la prima volta il provvedimento in questione attribuisce all'autorità giudiziaria o al questore in via d'urgenza, con l'obbligo di convalida, il potere di imporre allo straniero l'obbligo di permanere in un luogo indicato dall'autorità di pubblica sicurezza per non vanificare l'esecuzione di provvedimenti espulsivi in mancanza di documenti o dati identificativi dello straniero. Io ritengo, tuttavia, che l'obbligo per lo straniero di permanere provvisoriamente in un luogo indicato dovrebbe esistere anche per quel periodo, delicato ed importante, che passa dalla emanazione del provvedimento amministrativo da parte del prefetto o del questore, come prevede il disegno di legge, e l'eventuale pronunciamento del tribunale amministrativo regionale in ordine alla sospensione del provvedimento qualora lo straniero lo impugni. Infatti non vi è dubbio che si applica anche in questo caso la norma che prevede la sospensione del provvedimento, ma non credo che sarebbe possibile rinviare lo straniero nel suo paese per poi farlo tornare dopo che il TAR si sia espresso. Vi è dunque da un lato la necessità di garantire allo straniero il diritto di ottenere tutela giurisdizionale, dall'altro la necessità che lo straniero non resti del tutto libero nel nostro paese in attesa dell'emanazione di un provvedimento dell'autorità giudiziaria

amministrativa, la cui richiesta in qualche caso può essere stata avanzata proprio a scopo dilatorio. Ritengo, perciò, che in questi casi l'autorità giudiziaria debba avere la possibilità di imporre allo straniero l'obbligo di permanere in un luogo determinato in attesa del provvedimento del TAR, che oggi, in media, viene emanato nel giro di 15 giorni, e che in casi di urgenza potrebbe anche aversi in tempi più brevi.

Il disegno di legge n. 3641 pone a carico del Ministero dell'interno le spese relative al mantenimento, all'espulsione e all'allontanamento dello straniero.

Prevede altresì l'introduzione o il ripristino, anche temporaneo, del visto di ingresso nei confronti di cittadini di taluni paesi per esigenza di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, fatte salve le norme relative ai cittadini degli stati membri della CEE, le convenzioni internazionali e la normativa vigente sui rifugiati.

Una parte importante del provvedimento (così come avviene nel progetto Foschi) è quella relativa alle misure di sanatoria per le situazioni illegali pregresse. Tutti gli stranieri che si trovano in Italia potranno regolarizzare la loro posizione purché, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, si presentino all'autorità provinciale di pubblica sicurezza per rendere la dichiarazione di soggiorno e chiedere il relativo permesso.

Sono poi previste le diverse situazioni in cui lo straniero può venirsi a trovare: da quello già munito di autorizzazione al soggiorno a quello clandestino, allo studente, al lavoratore il quale, una volta ottenuto il permesso di soggiorno, se svolge lavoro dipendente ha diritto all'iscrizione nelle liste di collocamento. Particolari facilitazioni sono anche previste per lo straniero che abbia svolto nel quinquennio precedente, per almeno 12 mesi, attività di lavoro autonomo.

Indipendentemente dal rimedio giurisdizionale, contro il diniego del permesso di soggiorno per sanare le situazioni illegali precedenti all'entrata in vigore del-

la legge è ammesso il ricorso al prefetto, che decide entro 15 giorni.

Facendo un collegamento con il progetto Foschi, che la Camera ha approvato, bisogna rilevare che vi sono dei punti non dico di contrasto ma sui quali indubbiamente bisogna soffermarsi, per evitare che si abbiano due normative tra loro in qualche punto diverse. Ad esempio il disegno di legge, al quarto comma dell'articolo 1, prevede che il permesso di soggiorno sia rilasciato dopo l'ingresso in Italia, entro otto giorni; per contro l'articolo 7 del progetto Foschi stabilisce che lo straniero deve essere munito del visto rilasciato dall'autorità consolare, e questo può essere rilasciato quando il lavoratore sia provvisto del nulla osta provvisorio della competente autorità di polizia. Quindi, secondo il progetto Foschi lo straniero che viene a lavorare non può entrare in Italia senza il visto dell'autorità consolare; secondo il progetto Scalfaro, invece, può entrare in Italia purché si presenti entro otto giorni all'autorità di polizia. A me sembra che vi sia un contrasto su cui bisogna riflettere.

Al comma quinto dell'articolo 2 si prevede che il permesso di soggiorno possa avere la durata di un anno e possa essere prorogato o rinnovato. Nel progetto Foschi, invece, si prevede un'autorizzazione al lavoro di validità biennale, che dovrebbe implicare anche la legittimità del soggiorno in Italia.

Nel progetto Scalfaro si stabilisce, altresì, al secondo comma dell'articolo 5 che allo straniero compete l'assistenza sanitaria nelle forme assicurate dallo Stato alla generalità dei cittadini, secondo le norme dell'articolo 5 del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663, convertito nella legge 29 febbraio 1980, n. 33. Nel provvedimento Foschi si prevede, invece, l'uso dei servizi sanitari in riferimento non all'articolo 5, ma agli articoli 6, 7 e 8 della legge n. 33, quindi con l'esercizio di minori diritti da parte degli stranieri. Anche le sanatorie previste, pur non essendo tra loro in grave contrasto, sono disciplinate diversamente, a scapito degli

stessi lavoratori stranieri. Vorrei che la Commissione recepisce queste mie osservazioni, anche presentando degli emendamenti. Desidero insistere particolarmente sulla necessità di chiarir meglio le circostanze per quanto riguarda la segnalazione di persone pericolose per la sicurezza dello Stato.

MICHELE ZOLLA. È possibile il ricorso al tribunale amministrativo regionale?

VINCENZO LA RUSSA, *Relatore*. Ogni provvedimento dell'autorità amministrativa, purché sia motivato, è impugnabile. Ma quando si parte dal presupposto che lo straniero sia già persona pericolosa per la sicurezza dello Stato, l'impugnazione del provvedimento concerne solo la sua correttezza amministrativa, non la sua *ratio*. Io mi chiedo chi e come si stabilisce se una persona sia pericolosa per la sicurezza dello Stato. Su un problema così delicato, a mio avviso, dovrebbe esprimersi non il prefetto, ma il ministro dell'interno.

Non nascondo che anche la norma che vieta l'ingresso e il soggiorno a coloro che risultino sprovvisti di mezzi di sostentamento suscita preoccupazioni e riserve in alcuni settori del nostro paese. I sindacati e alcune organizzazioni di matrice religiosa cattolica e valdese hanno manifestato la propria perplessità in merito a questa norma. Credo che siano molti ad entrare in Italia senza mezzi di sostentamento, che riescono poi ad avere senza infrangere la legge. L'opera del legislatore è ardua perché non è possibile alla frontiera individuare chi, senza mezzi, non violerà la legge e chi, invece, sarà tentato di violarla. Lascio comunque l'argomento alla riflessione dei colleghi, sottolineando ancora come la norma contrasti con alcuni principi morali e sociali.

Per quanto riguarda il divieto di soggiorno in comuni o in località che interessano la difesa militare o la sicurezza dello Stato, la norma può essere comprensibile. Divieti del genere sono abbondanti nei paesi dell'est, ma anche nei paesi occidentali. Si stabilisce che gli

stranieri che trasgrediscono al divieto possono essere allontanati per mezzo della forza pubblica. Ritengo che anche questa norma debba essere oggetto di riflessione da parte della Commissione. Occorrerebbe infatti accertare che vi sia stata una piena conoscenza di questo divieto e dei comuni cui esso si riferisce al momento in cui lo straniero entra in Italia; inoltre, se il divieto è successivo all'entrata in Italia, l'autorità competente dovrebbe provvedere alla notifica dei comuni in cui è vietato il soggiorno.

L'articolo 9 stabilisce che, fermo restando quanto previsto dal codice penale, gli stranieri che abbiano riportato condanna per delitto possono essere espulsi dall'Italia. Ma di quali delitti parliamo? Si deve intendere, immagino, dei delitti dolosi, cioè non colposi, perché non credo che si possa espellere dallo Stato il cittadino che, magari non per sua colpa, ha avuto un incidente stradale.

Il secondo comma dell'articolo 9 prevede che possono essere espulsi gli stranieri denunciati all'autorità giudiziaria per i reati relativi all'ingresso e al soggiorno. Attenzione! Il progetto parla di semplice domanda; il provvedimento penale parte dalla denuncia, continua con l'elevazione dell'imputazione, e con la sentenza di rinvio a giudizio o con l'archiviazione; e si può eventualmente arrivare in Cassazione, con sentenza passata in giudicato. In base alle norme in oggetto, la semplice denuncia che chiunque può fare all'autorità giudiziaria può portare alla espulsione. È chiaro che non è la denuncia automaticamente che porta all'espulsione dello straniero, perché l'autorità amministrativa deve valutarne la fondatezza. Ciò nonostante possono avvenire sicuramente degli abusi se la norma rimane così com'è. Credo quindi che bisogna prevedere che, dopo la denuncia, ci sia da parte del magistrato competente l'elevazione di imputazione. Quando l'espulsione diventa esecutiva ne viene data preventiva notizia al Presidente del Consiglio dei ministri e al ministro degli affari esteri. Il decreto di espulsione è impugnabile davanti al TAR competente e diventa ese-

cutivo tre giorni dopo la sua emissione, salvo che entro tale termine non sia stata chiesta al TAR la sospensione del provvedimento. In questo caso l'esecutività è sospesa fino alla decisione che il TAR assume in camera di consiglio. Nel frattempo, lo straniero può essere obbligato a soggiornare in un determinato comune.

All'articolo 12 è detto che, quando ai fini dell'esecuzione dei provvedimenti di espulsione e di allontanamento sia necessario procedere all'acquisizione di documenti o visti, su richiesta del questore, il presidente del tribunale del luogo ove si trovi lo straniero ordina a quest'ultimo di permanere — ovvero può ordinare di permanere — temporaneamente, in uno dei luoghi indicati dall'autorità di pubblica sicurezza, fino al momento dell'abbandono del territorio dello Stato.

La norma in questione non specifica il tempo di tale permanenza, mentre sarebbe opportuno fissare un limite a questa discrezionalità del presidente del tribunale del luogo. A mio avviso, credo che il periodo di permanenza temporanea non debba superare i trenta giorni.

Ritengo di poter concludere qui una relazione che senz'altro potrebbe essere assai più vasta, data la complessità della materia e la sua connessione con il progetto Foschi.

Spetta ora alla Commissione decidere se affrontare essa la discussione del provvedimento o se esaminarlo in sede di Comitato ristretto. La Commissione potrà altresì valutare se sia o meno opportuno sentire le organizzazioni che si occupano della permanenza degli stranieri in Italia, considerando, però, che con esse si sono già svolti incontri in altre occasioni. Qualora dovessero essere decise nuove audizioni, il relatore non si dichiara contrario.

Propongo che sia scelto come testo-base per la discussione il disegno di legge del Governo, ed esprimo l'augurio che la Commissione possa emanare un provvedimento in grado di tutelare non solo la sicurezza dello Stato, e quindi la libertà e la democrazia del nostro paese, ma anche la grande maggioranza degli

stranieri la cui presenza nel nostro paese sia motivata da fini culturali o sociali.

PRESIDENTE. Prima di dichiarare aperta la discussione sulle linee generali, desidererei che i colleghi si esprimessero sull'ordine dei lavori.

GIANCARLA CODRIGNANI. Desidero sapere se è prevedibile la prosecuzione dei lavori senza avere prima una chiarificazione sui pareri delle Commissioni consultate. Gran parte delle osservazioni che, a nome del mio gruppo, intendo porre sui provvedimenti al nostro esame sono di compatibilità costituzionale, e ritengo pertanto che l'espressione dei suddetti pareri sia essenziale, soprattutto perché essi sono pervenuti per la proposta di legge Labriola e non per il disegno di legge del Governo.

PRESIDENTE. Ritengo che al momento si possa senz'altro procedere alla discussione generale. La Commissione potrà poi decidere se assumere un testo-base ovvero se costituire un Comitato ristretto. In ogni caso, sembra logico che la sollecitazione alle Commissioni consultive avvenga allorché la Commissione ha individuato un testo di riferimento (tenuto conto che ove si costituisse un Comitato ristretto si procederebbe verosimilmente alla modifica dei testi in esame, al fine della formulazione di un testo unificato). È comunque prioritaria la scelta di individuare un testo-base o procedere alla costituzione di un Comitato ristretto prima di ogni sollecitazione di parere.

MICHELE ZOLLA. In verità, non comprendo il perché di una certa reticenza ad iniziare il dibattito sui provvedimenti illustrati dal collega La Russa. A me pare abbastanza logico, d'altra parte, che la discussione si incentri, prevalentemente, sul testo governativo, anche perché è questa una consuetudine consolidata.

La decisione di costituire o meno un Comitato ristretto può essere presa al termine della discussione sulle linee generali,

ovverosia considerando le valutazioni espresse sull'uno e sull'altro provvedimento.

Sulle considerazioni espresse dal relatore credo che ogni gruppo possa quindi esprimere le proprie osservazioni, ed appartenendo l'onorevole La Russa al gruppo di maggioranza, a me sembrerebbe logico che ad aprire la discussione sia l'esponente di un gruppo di minoranza. Tuttavia, se dovessero continuare a sussistere quel tipo di reticenze che mi è parso individuare, e che non so bene dove possano albergare, non avrei alcuna difficoltà a svolgere talune considerazioni purché ciò non mi precluda la possibilità di intervenire in seguito su punti specifici.

RAFFAELE COSTA, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Dopo aver ascoltato una così completa relazione, di fronte alla richiesta che vengano acquisiti i pareri delle Commissioni competenti, ho la impressione che forse sarebbe opportuno aggiornare ad altra seduta la discussione generale.

PRESIDENTE. Qualora i gruppi politici ritenessero opportuno rinviare la discussione, ovviamente potrebbero avanzare la relativa richiesta, ma è chiaro che una simile decisione avrebbe un preciso significato politico. Il disegno e la proposta di legge sul soggiorno degli stranieri in Italia sono iscritti da tempo all'ordine del giorno della nostra Commissione; l'onorevole La Russa ha svolto un'ampia relazione e d'altra parte la materia è ormai da mesi oggetto di dibattito anche fuori dalla sede parlamentare, non ritengo perciò che vi sia motivo di rinviare la discussione.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

GIANCARLA CODRIGNANI. Non ho difficoltà ad intervenire per prima, se questo può essere considerato dai colleghi un elemento che, per così dire, faciliti il prosieguo della discussione. Tuttavia dico che avrei preferito prendere la parola in

un momento successivo perché ritengo che fosse doveroso per i gruppi di governo esprimere il loro parere in merito ad un testo che è stato presentato alla Camera in data 2 aprile, e quindi dovrebbe essere da essi ben conosciuto, e sul quale si sono espresse in vario modo la stampa ed associazioni varie, comprese quelle degli stranieri in Italia, e che va esaminato anche in relazione al progetto Fosci. Ritengo che i gruppi di governo avrebbero dovuto pronunciarsi per primi dopo tutto il lavoro che è stato compiuto in seno a questa Commissione e che ha prodotto un testo non esaltante, ma certo confortante per quelle che sono le carenze del nostro ordinamento rispetto ai diritti degli stranieri.

Francamente capisco che vi sia difficoltà ad iniziare questo dibattito; mi rendo conto che 40 anni di clandestinità per chi fosse straniero (rifugiato, lavoratore o studente) in Italia e di assoluta irresponsabilità legislativa coinvolgono sia il Governo che il Parlamento e li mettono in imbarazzo. Il richiamo della Corte costituzionale sull'esigenza dell'intervento legislativo è del 20 gennaio 1977 e credo che in dieci anni ben si sarebbe potuta regolamentare, per lo meno sotto l'aspetto generale e formale, questa situazione; sono stati invece dieci anni difficili, a causa del problema dei rapporti nord-sud, per tutti i governi e per tutti i ministri degli esteri, dell'interno e del lavoro che si sono succeduti.

Dico queste cose a ragion veduta, perché ritengo che la serie di circolari sul tema degli stranieri abbia introdotto numerose difficoltà anche all'interno dell'Amministrazione, visto che gli stessi questori ed il personale di polizia per necessità di adeguamento alle indicazioni del Ministero hanno spesso dovuto accantonare il rispetto della Costituzione, che non è stata ancora «normata» per quanto riguarda i casi di rifugiati stranieri. Abbiamo così visto l'articolo 10 più volte calpestato; abbiamo visto, laddove è stato possibile intervenire, che ci sono stati interventi del TAR a salvaguardia dei diritti espressi dalla Costituzione; ed abbia-

mo anche sentito nel giugno di quattro anni fa, presso la sede ufficiale della delegazione italiana dell'Alto commissariato per i rifugiati, il Governo che dichiarava per bocca dell'onorevole Colombo, allora ministro degli esteri, l'impegno a togliere la clausola limitativa della Convenzione di Ginevra e quindi a sostenere lo status di rifugiato per i perseguitati politici di tutto il mondo. Mi rifaccio a questa dichiarazione perché mi sembra che in quella occasione sia stato assunto un impegno costituzionale estremamente grave e serio; in quella occasione il Governo si è impegnato ad un adempimento che, per palleggio di responsabilità tra Ministero degli esteri e Ministero dell'interno - ed oggi anche del tesoro, che teme di dover impiegare qualche miliardo e si mostra quindi reticente a dare parere positivo - non è ancora stato compiuto ma che io considero un atto dovuto.

Certo il momento è difficile. Sia come esponente dell'opposizione, sia come persona che si è sempre occupata di questi problemi, sul versante dei diritti come su quello degli aiuti agli stranieri in difficoltà nel nostro paese, mi rendo conto che indubbiamente vi è a livello internazionale un rigore dovuto alla congiuntura economica ed alla congiuntura politica e che tende a penalizzare gli stranieri. È di oggi la notizia che il governo Chirac intende più o meno chiudere le frontiere; ed anche se il mio è un riferimento puramente retorico, poiché ogni paese ha una situazione diversa nei confronti degli stranieri e la Francia, per motivi non confrontabili con la storia italiana, ha sul suo territorio quattro milioni e mezzo di stranieri, ciò non toglie che vi sia a livello internazionale l'impegno ad una maggiore severità. Il problema del terrorismo ha aggiunto a questo dato oggettivo elementi ulteriori e coperture di carattere, mi si permetta di dirlo, moralistico che sono del tutto estranee al problema.

Ovviamente io vorrei che l'impegno contro il terrorismo fosse il più serio ed il più deciso possibile, ma tale impegno passa innanzitutto attraverso una maggio-

re disponibilità di mezzi ed una maggiore professionalità delle forze di polizia che operano in questo settore, negli aeroporti come alle frontiere; non servono certo a tale scopo provvedimenti come quello che è stato oggi illustrato dal collega La Russa, che non precludono la possibilità di ingresso e di azione ai terroristi stranieri. Certo il terrorista non chiede il permesso di soggiorno, certo non viene con il pretesto di trovare lavoro, certo non è uno studente.

MICHELE ZOLLA. Il terrorista vero cerca coperture.

GIANCARLA CODRIGNANI. Ma entra come turista, e non credo che vorremmo ripristinare il sistema dei visti per gli stranieri provenienti da qualsiasi paese!

Comunque non è con l'impegno contro il terrorismo che si sana una situazione resa difficile da quarant'anni di una prassi che francamente ritengo iniqua e priva di quelle garanzie che uno Stato democratico dovrebbe dare.

Oggi si ha l'impressione che questo provvedimento non solo si rifaccia al testo unico di pubblica sicurezza, sul quale mi pare che nessuno esprima un parere positivo, ma addirittura confermi e per alcuni aspetti peggiori la stessa prassi di controllo di polizia che noi abbiamo come unico intervento nei confronti degli stranieri.

In assenza di tutela per i rifugiati e gli apolidi, già con il primo comma dell'articolo 1 ci imbattiamo nel problema di coloro che intendono avvalersi dell'articolo 10 della Costituzione. Infatti, la norma prevede che « possono entrare nel territorio dello Stato gli stranieri che si presentano ai controlli di frontiera forniti di passaporto valido o documento equipollente e muniti di visto consolare, ove prescritto ». Ciò rappresenta un'estrema difficoltà anche per il Ministero degli esteri o dell'interno.

Del resto gli afgani espulsi dal nostro paese (perché entrati con passaporto falso) non potevano certo recarsi al loro consolato a chiedere il visto di uscita!

Analogamente, che il ministro dell'interno possa autorizzare in via eccezionale il soggiorno dello straniero nel territorio dello Stato, anche in deroga alle disposizioni della presente legge, come recita il quinto comma dell'articolo 1, sembra francamente una norma più del periodo borbonico che non della nostra libera Repubblica.

All'articolo 2 si prevede che l'autorità di pubblica sicurezza rilasci allo straniero il permesso di soggiorno « qualora nulla osti » alla sua permanenza nello Stato, in conformità delle vigenti disposizioni di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dello Stato. Bastava dire che il permesso è rilasciato « salve le esigenze di tutela dell'ordine pubblico, ma in conformità della legge » per non andare assolutamente contro l'articolo 10 della Costituzione.

Procedo molto rapidamente, leggendo il testo governativo. Molte sono le espressioni che confermano la volontà di lasciare piena discrezionalità alle autorità di pubblica sicurezza ed al questore. Ad esempio, al quarto comma dell'articolo 2, si dispone che la variazione di domicilio è annotata sul permesso di soggiorno da parte dell'autorità di pubblica sicurezza « qualora nulla osti ». Ma in base a che cosa e secondo chi ?

Il sesto comma recita: « Non può soggiornare in Italia lo straniero il cui permesso di soggiorno sia scaduto, revocato o annullato ». Si conferma la prassi attuale che sostituisce l'allontanamento all'espulsione. È vero, quest'ultima prassi è giusto contemplarla, non possiamo però ipocritamente farla coincidere con lo allontanamento: il paragrafo, quindi, è inutile se si intende veramente, — con una sospensiva — dare delle garanzie giudiziarie.

L'articolo 3 prevede, in alcune situazioni di difficoltà — riferite esclusivamente a minori, malati o handicappati — una sorta di delega ad altri a presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza: tale norma appare estremamente generica e non equanime.

Molte delle osservazioni da me formulate valgono anche per altre disposizioni; pertanto, tratterò dell'articolo 7 ora, il quale al primo comma recita: « Salvo quanto disposto dall'articolo 109 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 733, chiunque, a qualsiasi titolo, dà alloggio ovvero ospita per oltre sette giorni uno straniero è tenuto a comunicarne le generalità complete all'autorità locale di pubblica sicurezza entro otto giorni ». Indubbiamente esiste un problema di tutela dei nostri cittadini: forse si potrebbero prevedere termini meno vincolanti — anche alla luce della legislazione di altri paesi — in considerazione del fatto che molti hanno parenti ed amici, e i giovani fruiscono di ospitalità in altri stati che ricambiano in Italia.

Considerando il comma ottavo, non posso non prendere in considerazione la necessità di un coordinamento della normativa con la proposta Foschi. Il testo approvato dalla Commissione lavoro con il voto unanime dei gruppi possiede una sua forza e, pertanto, auspico che le diverse parti politiche prendano atto di questa volontà sostenuta anche dal Governo e dalle opposizioni.

Ancora, all'articolo 8 si prevede che il prefetto possa vietare il soggiorno in comuni o in località che interessano la difesa militare o la sicurezza dello Stato. Ma, come si è visto a Lampedusa, non può vietare l'acquisto di proprietà. Si tratta di una disposizione che contrasta con il dettato costituzionale circa la libertà di circolazione dei cittadini.

Per quanto riguarda l'espulsione, ritengo che vadano precisati i casi e indicate le procedure. Invece, l'articolo 9 consente al giudice un intervento indiscriminato senza prevedere alcuna garanzia giurisdizionale circa le misure e i tempi.

Inoltre, nel testo in esame si prevede che la denuncia all'autorità giudiziaria per i reati relativi all'ingresso ed al soggiorno equivalga alla espulsione. A mio avviso, trattandosi di reati penalmente non rilevanti, tale misura appesantisce la attuale situazione.

Il quarto comma dell'articolo 9 dovrebbe prevedere esplicitamente la possibilità di presentare ricorso al TAR - con relativo diritto alla sospensione - nonché di disporre la sorveglianza, analogamente a quanto stabilito per i casi di pericolosità che interessano i cittadini italiani. Ciò, al fine di evitare forme di discriminazione.

L'espressione contenuta nel settimo comma dell'articolo 9 secondo la quale lo straniero espulso è rinvio allo stato di appartenenza, ovvero, quando ciò non sia possibile, allo stato di provenienza, è oscura e ambigua in quanto il rifugiato non è menzionato con chiarezza. Ancora una volta non si è aderenti alla lettera dell'articolo 10 della Costituzione.

Con l'articolo 11 si sostituisce il potere del prefetto al controllo giurisdizionale, mentre invece sarebbe necessario sancire la priorità di quest'ultimo.

Vi sono alcune cose che anche nei particolari rivelano un atteggiamento deliberatamente volto a favorire l'attuale stato di discrezionalità. All'articolo 12, ad esempio, è detto che il presidente del tribunale del luogo ove si trova lo straniero ordina a quest'ultimo di permanere temporaneamente in uno dei luoghi indicati dall'autorità di pubblica sicurezza. Ecco, anche in questo caso, non sarebbe stato più opportuno precisare il tipo di misure di sicurezza e non la permanenza in un luogo indicato dall'autorità in questione?

Anche la norma del secondo comma dell'articolo 2 non è ben definita, visto che si parla di misure da adottare in casi di urgenza senza specificare cosa si intende per quest'ultima.

Abbastanza inutile, a mio avviso, è il primo paragrafo dell'articolo 14, dal momento che sulla materia cui fa riferimento già esiste una disposizione consolare. Il ripristino del regime del visto di ingresso è qui richiamato soltanto per ricordare al legislatore che esso può essere disposto nei confronti dei cittadini di taluni paesi ove lo impongano esigenze relative all'ordine pubblico o alla sicurezza dello Stato.

Anche il terzo comma dell'articolo 14 merita una riflessione, visto che non è sufficiente dire che è fatta salva la vigente normativa sui rifugiati. Per questi, infatti, nel nostro paese il riferimento riguarda una casistica assai limitata (profughi dei paesi dell'Est, cileni e vietnamiti). Altre categorie di cittadini, quali gli studenti iraniani o turchi, potrebbero, ad esempio, avere difficoltà per ottenere la certificazione necessaria all'iscrizione nelle Università italiane. Dunque, vi sono molti casi in cui i diritti di libertà previsti dalla nostra Costituzione vanno salvaguardati a cura del legislatore italiano.

All'articolo 15 - paragrafi quinto, sesto e settimo - le norme previste sono contraddittorie tra loro, e soprattutto non prevedono sufficienti garanzie di soggiorno per i lavoratori stranieri. La stessa contraddittorietà è rilevabile all'articolo 16 al cui primo comma è detto che contro il provvedimento di diniego del permesso di soggiorno è ammesso il ricorso al prefetto. Non si capisce perché questi debba essere coinvolto, quando per il caso specifico prioritari dovrebbero essere il tribunale amministrativo o comunque l'autorità giudiziaria.

A prescindere da una considerazione che forse non rientra in questo progetto di legge, ovverosia quella di una assoluta mancanza di qualsiasi previsione di spesa - il che significa non risolvere taluni problemi senz'altro attinenti alle norme oggetto di questo provvedimento - va detto che del tutto estranei al disegno di legge risultano gli accordi conclusi attraverso convenzioni internazionali attinenti alla materia. Ad esempio, il fatto che la perdita del lavoro da parte dello straniero costituisca motivo valido per il suo allontanamento o la sua espulsione risulta essere in contrasto con la convenzione n. 43 ratificata dal nostro paese.

In sintesi, ho cercato di evidenziare le carenze del disegno di legge governativo, carenze che per motivi di tempo ho esposto in maniera affrettata e che comunque dovrebbero indurre a qualche riflessione, stante la rilevanza che il testo assume per

la fonte da cui proviene e per la materia che tratta. Oltretutto, considerando che la Commissione affari costituzionali si è espressa soltanto sulla proposta di legge Labriola, avrei ritenuto preferibile un rinvio della discussione fino al momento in cui detto parere fosse pervenuto. Al momento, dovendo prendere posizione su uno dei due testi, credo che come punto di riferimento dovremmo assumere la proposta di legge e non il disegno di legge, proprio per il motivo di cui sopra.

Esprimo quindi l'augurio che il dibattito, nel suo prosieguo, tenga conto di tutti i risvolti costituzionali e delle norme internazionali che l'Italia ha sottoscritto e che certo non possono essere ignorate dal Governo in questo disegno di legge.

Credo altresì ineluttabile la rimessa in discussione della diversa valutazione tra lavoratori comunitari ed extracomunitari, in un momento in cui il terzo mondo ci impegna sempre più, anche in termini di trasmigrazione di lavoratori. Proprio per questo vorrei che tutti i colleghi sentissero l'importanza del livello legislativo cui ci indirizziamo.

La proposta Labriola, per lo meno, si rifà in parte alla normativa della Repubblica Federale Tedesca e tiene conto anche della legislazione di altri paesi europei; in effetti si ha l'impressione che quei paesi abbiano adottato un sistema un po' più « astuto » nella sua impostazione generale e che per certi aspetti, quali ad esempio l'accesso alla giustizia e la sospensione in attesa della pronuncia dei tribunali, è uniforme. Il fatto che abbiamo delle difficoltà sul piano della giustizia, perché una volta aperto un procedimento giudiziario non si sa mai quando lo si potrà concludere, è un altro dei problemi specificamente italiani, che non possiamo certo invocare a giustificazione di una prassi indegna di un paese democratico.

E veniamo alla questione dell'indigenza: si tratta di una norma tradizionale di cui sarebbe interessante rifare la storia, per vedere dov'è nata, e che proba-

bilmente ci riporterebbe indietro fino alla normativa borbonica. Certo il problema della indigenza degli stranieri non è una novità e credo che tutti noi abbiamo avuto occasione di occuparcene. Ricordo, per tutti, il caso della manifestazione di donne pacifiste svoltasi a Comiso: molte di loro furono espulse per indigenza eppure c'era tra esse la figlia di un ambasciatore, c'erano donne fornite di mezzi di sussistenza anche in lire italiane, c'erano donne ospitate da personalità italiane che per esse garantivano; fu quindi evidente per tutti — lo capimmo molto bene noi donne parlamentari — che si trattava di una norma di comodo e di una prassi. Non vorremmo che questa prassi diventasse legge. L'indigenza deve essere una ragione in più per fornire aiuto, per consentire allo straniero di restare in attesa del reperimento di un posto di lavoro; deve essere una ragione in più perché in futuro tutti i problemi degli stranieri si porranno in questi termini. Oggi invece si definisce indigente anche chi, pur non avendo una lira, è magari ospitato da personalità facoltosissime.

Noi abbiamo bisogno di fare una legge sull'ingresso e sul soggiorno degli stranieri in Italia perché il testo unico di pubblica sicurezza non può essere considerato una normativa democratica, risale agli anni '30 e di quegli anni ha tutti i connotati. Un intervento legislativo in materia è dunque altamente rilevante nell'interesse generale del paese, ma come deve essere attuato? Forse, in questa versione, con questo testo che pone problemi che non possono che preoccupare noi tutti? Ho l'impressione che ci sia ancora molta strada da compiere sia da parte del Governo sia da parte dei gruppi parlamentari e che sia opportuno consultare le organizzazioni internazionali che si occupano dei diritti di libertà.

Vorrei che queste mie considerazioni, fortemente critiche sul disegno di legge governativo, fossero condivise. Meno critica sono invece nei confronti della proposta di legge Labriola, che per lo meno recepisce le esigenze costituzionali e le

sollecitazioni fatte dalla Corte costituzionale affinché si intervenga urgentemente in materia. Non c'è chi non veda che si tratta di cosa ovvia ed io stessa sono d'accordo; desidero soltanto, data la rilevanza di quanto ho detto, che la Commissione affari costituzionali esprima il suo parere sul disegno di legge prima ancora che la nostra Commissione decida di adottare l'uno o l'altro dei provvedimenti all'ordine del giorno come testo base.

Francamente non credo che in questo momento la Commissione sia in condizioni di decidere sul testo da adottare e ritengo che, data la rilevanza costituzionale della materia, essa dovrebbe essere rassicurata dal parere della Commissione affari costituzionali. Chiedo quindi al Presidente di sollecitare l'espressione di quel parere e di attendere che esso sia acquisito prima di procedere alla scelta del testo base. Per quanto mi riguarda, dichiaro di preferire la proposta di legge Labriola, sulla quale quel parere già è stato espresso. Il mio gruppo, comunque, si riserva di dichiarare quale provvedimento preferisce venga assunto come testo base soltanto dopo che tutti i pareri saranno stati acquisiti.

PRESIDENTE. Mi sembra incongruo chiedere alla I Commissione affari costituzionali di esprimere il suo parere senza aver prima deciso quale intendiamo adottare come testo base tra questi due provvedimenti, che tra l'altro sono tra loro molto diversi. Ritengo che la Commissione debba innanzitutto decidere, una volta terminata la discussione generale, quale provvedimento assumere come testo base — per prassi la scelta ricade quasi sempre sul testo governativo, in considerazione dell'impegno assunto dal Governo — per poi inviarlo alla Commissione competente per l'espressione del prescritto parere.

GIANCARLA CODRIGNANI. In questo caso, mi dichiaro fin d'ora favorevole alla scelta, come testo base, della proposta di legge Labriola.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE

LUIGI PRETI

ENRICO GUALANDI. A questo punto credo che sarebbe opportuno procedere alla costituzione di un comitato ristretto che, pur avendo come base dei suoi lavori — come per prassi consolidata — il testo governativo, esamini attentamente anche il contenuto della proposta Labriola, la cui portata positiva è stata sottolineata dallo stesso relatore, per procedere quindi alla definizione di un testo unificato.

Tuttavia, qualora un gruppo insista nella sua richiesta di acquisizione preventiva del parere della Commissione affari costituzionali, credo che sarebbe opportuno richiedere tale parere, in modo che non vi siano elementi di turbativa nello svolgimento dei nostri lavori, che io mi auguro siano proficui e ci consentano di superare positivamente anche quei problemi di sicurezza che oggi si pongono nel nostro paese.

MICHELE ZOLLA. Con tutto il rispetto per l'opinione dell'onorevole Codrignani, sinceramente ritengo improponibile la sua proposta di assumere come testo base per la discussione il provvedimento Labriola con la motivazione che su di esso già si è pronunciata la I Commissione affari costituzionali. È prassi consolidata che, qualora si sia in presenza di un disegno e di una proposta di legge, si consideri testo base quello del Governo. Se l'ostacolo a questa decisione consolidata dalla prassi è che i colleghi ritengono, prima ancora di affrontare la discussione, di conoscere il parere della I Commissione, potremmo attendere il parere anche sul disegno di legge e successivamente procedere all'esame dei due provvedimenti. Ma a questo mio ragionamento osta una considerazione pratica. L'abbinamento del disegno e della proposta di legge fa supporre ragionevolmente che si dovrà procedere alla costituzione di un Comitato ristretto. Se il parere della I Commissione servisse a togliere ai colleghi della op-

posizione ogni dubbio circa possibili elementi di incostituzionalità nel testo governativo, si potrebbe dedurre che esso debba procedere *dē plano*.

Ma anche se vi fosse il parere favorevole della I Commissione, non si deve pensare che il testo governativo sia immodificabile. A conclusione dei nostri lavori potrebbe essere redatto un testo diverso da quello del Governo e da quello della proposta Labriola. È chiaro che la I Commissione darà il suo parere nel momento in cui avrà ben chiari gli intendimenti della Commissione di merito.

Mi rimetto comunque con fiducia e serenità alle decisioni della presidenza della Commissione.

Desidero ora fare alcune osservazioni generali in ordine alla materia in esame, riservandomi di intervenire in sede di discussione dei singoli articoli per quanto riguarda temi specifici. Credo che sulla necessità di una nuova disciplina in materia non sussistano dubbi. Vi sono almeno tre motivi che sono alla base di questa esigenza. In primo luogo la vetustà e l'inadeguatezza della normativa attuale che indubbiamente risente dei tempi in cui è stata approvata e non è più rispondente alle esigenze del mondo odierno.

In secondo luogo, siamo in presenza di un fenomeno, quello dell'ingresso e del soggiorno di cittadini stranieri nel nostro territorio, che non è più paragonabile a quello di anni fa.

Infine, si impone una revisione della normativa anche a seguito delle particolari condizioni in cui versa il nostro paese per quanto riguarda la sicurezza.

Nel procedere all'esame del provvedimento occorre tener presenti alcune esigenze insopprimibili che credo ognuno di noi abbia, a qualunque parte politica appartenga. La prima esigenza è quella di rispettare i fondamenti della nostra civiltà giuridica. Credo che il nostro ordinamento possa costituire un esempio per tanti paesi e proprio nell'ambito di esso dobbiamo muovere la nostra azione legislativa. Nello stesso tempo non dobbiamo neppure pensare di alzare la soglia di rischio per il cittadino e per le istituzioni.

Occorre cioè contemperare l'esigenza dei diritti dei singoli con quella della sicurezza.

Proprio partendo da questa considerazione, non credo dobbiamo porci nell'atteggiamento di chi si sente colpevole di qualche cosa. Dobbiamo essere orgogliosi del fatto che l'Italia, tra i paesi democratici, è certamente uno dei più liberi del mondo. Nessun altro paese è all'avanguardia quanto l'Italia per quanto riguarda i diritti di libertà dei cittadini italiani e stranieri. Invito i colleghi ad esaminare gli ordinamenti di altri paesi che vengono additati ad esempio. Se vi siete mai recati negli Stati Uniti ricorderete certamente la carta di sbarco che avete compilato e tutto ciò che è richiesto ad un cittadino straniero al momento del suo arrivo; oppure in Francia, nella liberissima Francia patria della dichiarazione dei diritti dell'uomo; oppure nel liberissimo Regno Unito. E potrei continuare a citare ancora altri paesi.

Siamo quindi all'avanguardia, non abbiamo posizioni di retroguardia nella tutela dei diritti dei singoli, siano essi cittadini italiani o stranieri. È questo un assunto fondamentale che dobbiamo tenere ben presente, altrimenti corriamo il rischio di cadere nell'utopia, che è un magnifico sogno ma che, come tale, può essere spesso pericolosa.

RAFFAELE COSTA, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Stiamo facendo un discorso sulla confusione delle norme, e non sul concetto di libertà.

MICHELE ZOLLA. Ho spiegato le ragioni che, a mio avviso, motivano la revisione e l'aggiornamento di queste norme e che, fondamentalmente, sono la vetustà e l'inadeguatezza, non l'arretratezza che è cosa ben diversa.

Ho voluto rispondere alla collega Codrignani perché nel suo intervento ho avvertito quasi un senso di colpa...

GIANCARLA CODRIGNANI. Come parlarne so bene che da quarant'anni non si vara una legge su questa materia.

MICHELE ZOLLA. Perché non l'ha proposta lei una legge su questa materia?

GIANCARLA CODRIGNANI. Il mio gruppo ha firmato più di una proposta in tal senso, ma non sono mai state prese in esame. La legge di regolamentazione dell'articolo 10 della Costituzione è del gruppo della sinistra indipendente...

MICHELE ZOLLA. Dicevo che bisogna prestare attenzione nel giudicare inadeguate talune norme per non sconfinare nel campo dell'utopia.

Ho sentito il collega La Russa, ad esempio, parlare dei provvedimenti amministrativi e dire che, a suo avviso, essi sarebbero più opportunamente espressi dal prefetto anziché dal questore. Ebbene, riflettiamo un attimo su questa osservazione! Per il solo fatto che un provvedimento amministrativo è espresso dal questore vi sembra che ci troviamo in uno stato di polizia? Dopo quello che abbiamo fatto e scritto nella legge n. 121 per dare dignità alle funzioni del questore, ad un certo punto, quando profiliamo la ipotesi che un provvedimento amministrativo sia preso da questi, ci sentiamo prendere dai tremiti perché lo consideriamo come un provvedimento di polizia!

Questo potremmo dirlo in un paese in cui all'autorità di polizia sono dati poteri lesivi dell'autorità del singolo. Ma non è il caso nostro.

Anche il principio del ricorso contro un atto amministrativo è tipico della nostra civiltà giuridica. Ad esso, tuttavia, è lecito muovere qualche obiezione. Ad esempio, se i richiami ai TAR e al Consiglio di Stato, che certo devono aver titolo per poter intervenire, possono sospendere un provvedimento di espulsione di un cittadino straniero, motivato da ragioni di pericolosità nei confronti dello Stato, c'è da chiedersi che cosa succede a quel cittadino se il provvedimento di espulsione viene sospeso senza che questi venga messo nella condizione di non nuocere. Tra l'altro, se quel cittadino non ha compiuto atti che materializzano un reato, non può neanche intervenire l'autorità

giudiziaria. Quindi, egli resta libero. Ma allora tutto il discorso sulla sicurezza dello Stato ha una sua valenza oppure no? E potrei aggiungere: chi è competente a dire se un cittadino è o no pericoloso per la sicurezza dello Stato? Può essere il magistrato? Ho qualche perplessità perché non credo abbia gli elementi di valutazione per poterlo giudicare. Infatti, la legge dà questa facoltà al Presidente del Consiglio, che meglio può agire in tal senso e che risponde poi del suo operato in sede politica.

Dobbiamo cercare di non rendere inconciliabili i due aspetti che sono fondamentali per la vita di un individuo, e cioè la sicurezza e la libertà, due facce di un'identica medaglia che devono vivere in perfetto equilibrio.

I diritti della persona sono assoluti - ed è un principio che abbiamo più volte richiamato - ma sappiamo anche che ogni costituzione ne prevede una limitazione: se non fosse così, il singolo non assumerebbe mai lo stato di *civis*, e quando egli diventa tale automaticamente risente di un limite ai suoi diritti di libertà. E questo discorso sulle libertà lo stiamo portando avanti da anni, da quando abbiamo iniziato a discutere della legge Reale. Ricordo che noi esprimemmo una diversa opinione quando i rappresentanti dei gruppi parlamentari andarono a fare un *sit in* per protestare contro l'arresto dei dirigenti della Scuola Hypérion; fummo di diverso parere quando i rappresentanti dei gruppi politici andarono a Trani a verificare se i diritti di libertà erano rispettati, ma senza parimenti porsi il problema del rispetto di tali diritti nei confronti di tutti gli altri cittadini; fummo di opinione diversa quando qualcuno ritenne di offrire l'immunità parlamentare a sospetti di azioni contro la sicurezza dello Stato.

Il terrorismo di fronte al quale ci troviamo non è più di natura endogena; siamo di fronte ad un terrorismo di importazione per le contingenze internazionali che lo hanno determinato. Proprio per questo dobbiamo essere particolarmente attenti e prevedere una serie di controlli

adeguati. Ovviamente, ciò non vuol dire essere reazionari o borbonici, ammesso che questo termine abbia ancora un significato nella storia di oggi. Credo che, proprio per queste considerazioni, dobbiamo stare attenti.

Per quanto riguarda la prevenzione degli atti di terrorismo, io ritengo che non esista una possibilità di prevenzione assoluta perché non vi è opera che possa proteggere dalla sua struttura internazionale. Il terrorista vero non è quello che entra nel nostro paese sprovveduto, per conto di qualche associazione: quello può essere al più un « manovale », una recluta; il terrorista vero è quello che viene con tutte le coperture e che può essere individuato solo potendo disporre di tutta una normativa al riguardo, solo attraverso controlli severi, perché mi pare difficile combattere solo a parole.

Vorrei quindi rivolgere ai colleghi della Commissione l'invito a considerare che le esigenze della sicurezza dello Stato certo non possono mai varcare i limiti della costituzionalità, ma a considerare anche che l'ampliamento degli spazi di libertà per i cittadini, italiani o stranieri, non può avvenire a scapito della sicurezza. Sono questi gli argini entro i quali dobbiamo seriamente discutere e serenamente legiferare.

L'urgenza dell'approvazione dei provvedimenti in esame è implicita nelle considerazioni che ho svolto. Se la strada più opportuna da seguire è quella della costituzione di un Comitato ristretto il mio gruppo si dichiara disponibile, tuttavia ribadisco l'invito a procedere con la massima celerità.

PRESIDENTE. Indipendentemente dai giudizi che ciascuno può dare, desidero dare atto al collega Zolla di aver svolto un intervento di notevolissima levatura.

ENRICO GUALANDI. La vetustà delle leggi in materia, come ha rilevato anche il collega Zolla, pone ormai la necessità di rivedere l'efficienza delle vigenti norme di controllo dell'afflusso degli stranieri in Italia. Non si può negare, inoltre, che

oggi si pone anche un problema di quantità, che in passato non esisteva. Sono infatti moltissimi gli stranieri che oggi entrano in Italia per turismo, per studio o per lavoro, e quando si parla di lavoro molte volte si deve anche parlare di clandestinità e di mancanze di garanzie, che diventano problemi di fondo. Sappiamo tutti quale sia la mobilità a livello internazionale e la spinta che ha portato il Governo a presentare il disegno di legge in discussione indubbiamente parte dall'esigenza di superare norme che non sono più adeguate.

Tuttavia mi sembra che la spinta fondamentale che ha mosso il Governo sia stata quella dell'esigenza di sicurezza che oggi si pone a causa di un fenomeno terroristico che ha, in questa fase, caratteristiche internazionali.

Non vorrei che ci venissimo a trovare di fronte all'alternativa di far prevalere l'aspetto delle garanzie costituzionali o quello che coinvolge i problemi della sicurezza del nostro paese, quindi della nostra stessa democrazia. Ritengo che le due esigenze possano e debbano essere temperate, anche se le motivazioni che hanno portato il Governo a presentare il provvedimento in discussione credo debbano essere ricercate più sul versante della sicurezza che su quello dell'applicazione corrente e corretta delle norme di garanzia costituzionale e delle norme di garanzia poste dal diritto internazionale e dalle convenzioni internazionali. D'altra parte, mi pare che nella stessa relazione dell'onorevole La Russa fosse presente la preoccupazione che il ricercare delle norme di controllo sul versante della sicurezza dello Stato non comportasse la perdita di misure di garanzia per i cittadini.

Il mio gruppo, dunque, intende contribuire alla definizione delle norme sull'ingresso ed il soggiorno degli stranieri, tenendo altresì conto che disposizioni specifiche in relazione al problema del lavoro degli stranieri in Italia hanno già trovato una loro collocazione nel provvedimento approvato dalla Commissione lavoro della Camera e che è ora all'atten-

zione del Senato. Quel provvedimento, che, come ho detto, prende in considerazione i problemi di chi soggiorna in Italia per motivi di lavoro, prevede anche una sanatoria nei confronti di situazioni anomale, in particolare sul versante del lavoro clandestino e non garantito.

Tornando all'esigenza di contemperare la tutela della sicurezza dello Stato con la tutela dei diritti dei cittadini, ritengo che alcune cose vadano chiarite. Innanzitutto mi pare che l'articolato al nostro esame lasci spazio a momenti di discrezionalità — non dico da parte di chi perché lo sappiamo tutti — che non sappiamo come potrebbero essere gestiti; si pone invece l'esigenza che questa discrezionalità, che potrebbe anche dare adito ad abusi, sia sostituita da una normativa più precisa e, se così si può dire, di dettaglio.

Ad esempio, all'articolo 1 viene prevista quella che potrebbe essere definita, se ben capisco, una discrezionalità in positivo. L'ultimo comma stabilisce infatti che il ministro dell'interno, con proprio motivato provvedimento, può autorizzare, in via eccezionale, il soggiorno dello straniero nel territorio dello Stato anche in deroga alle disposizioni della presente legge; non so a cosa possa fare riferimento una normativa di questo genere. Se il riferimento deve essere inteso al terzo comma dell'articolo 10 della Costituzione, in base al quale lo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge, credo che, mancando ancora disposizioni normative in materia, questa potrebbe essere l'occasione per disciplinare per legge un principio che la nostra Carta costituzionale afferma in modo preciso. Un conto è che questo principio sia sancito dalla Costituzione, un conto che si regolamenti in maniera precisa con legge. Può darsi che questo comma quinto abbia questo spirito, ma non mi sembra sia quello giusto per cogliere appieno la lettera dell'articolo 10 della Costituzione.

All'articolo 2 si affida all'autorità di pubblica sicurezza il rilascio allo straniero del permesso di soggiorno, qualora nulla osti alla sua permanenza nello Stato, in conformità delle vigenti disposizioni di legge, e salvo esigenze di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dello Stato. Sono dell'avviso che le esigenze di tutela dell'ordine pubblico debbano essere motivate, così come si prevede in altre parti del disegno di legge, per evitare una eccessiva discrezionalità da parte dell'autorità di pubblica sicurezza. Mi suscita qualche rilievo anche la norma che prevede che non si consenta l'ingresso a coloro che risultano manifestamente sprovvisti di mezzi di sostentamento in Italia e non siano in possesso di documentazione attestante l'impegno di un ente ad assumersi l'onere di tale sostentamento. Occorre che vi sia una regolamentazione più precisa in proposito, perché a volte le garanzie delle misure di sostentamento possono essere date sia dalle condizioni degli stessi stranieri, sia dai rapporti con i cittadini italiani (vi possono essere casi di interscambio di ospitalità tra studenti). Occorre quindi che vi siano garanzie e non un'interpretazione a volte di tipo restrittivo di certe norme.

Per quanto riguarda l'espulsione, nella proposta Labriola se ne prevedono analiticamente i casi. Il problema si pone per non lasciare spazi di discrezionalità. Ritengo che sarebbe utile un confronto tra i due testi e prevedere che il decreto motivato di cui all'articolo 9 faccia riferimento a precise norme, in modo che vi siano opportune garanzie.

Circa la durata del soggiorno, si è stabilito che un cittadino straniero possa trattenersi per trenta giorni nel nostro paese senza obbligo di presentarsi alle autorità.

Dopo questo periodo ha l'obbligo di rendere dichiarazione di soggiorno all'autorità di pubblica sicurezza per ottenere il relativo permesso. Da questo punto di vista si pone il problema dello snellimento delle pratiche per favorire, appunto, il rilascio di questo permesso. Finora, dopo un determinato periodo di tempo, il tu-

rista si presentava all'autorità la quale automaticamente concedeva una proroga. Con la nuova procedura si pongono problemi di carattere anche pratico e occorre pertanto trovare una soluzione che sia la più snella e rapida possibile, per non creare ulteriori difficoltà alla permanenza dei turisti nel nostro paese.

Al quarto comma dell'articolo 15 si prevede che « agli effetti degli adempimenti di cui ai precedenti commi, l'autorità provinciale di pubblica sicurezza può rilasciare il permesso di soggiorno anche in assenza dei prescritti visti di ingresso ». Ritengo che, così come « può rilasciare », possa anche « non rilasciare » il permesso di soggiorno. E allora è necessario fare riferimento specifico ai motivi di sicurezza per cui si ritiene di non poter far questo in modo che non ci sia una troppo ampia discrezionalità. O meglio, la discrezionalità deve essere motivata da ragioni specifiche e non lasciata ad una situazione che in alcuni casi diventa poi difficile da verificare.

Sono d'accordo con il relatore sulla esigenza che i ricorsi debbano avere una corsia preferenziale nei confronti del TAR. Forse da questo punto di vista va riguardata la formulazione di certi articoli, in particolare dell'articolo 16.

Da parte nostra vi è la piena disponibilità a trovare una soluzione che permetta di varare una nuova e più agevole normativa, contemperando nello stesso tempo le esigenze di sicurezza che inevitabilmente si pongono. Siccome questo, a nostro parere, è possibile dal momento che esiste l'apertura - che in certi aspetti abbiamo già verificato anche dalla relazione dell'onorevole La Russa - ritengo opportuno procedere alla costituzione di un Comitato ristretto. Naturalmente, nella stesura di un testo unico, si dovrà tener conto sia del testo del Governo, che sarà inevitabilmente assunto quale testo-base della maggioranza, sia della proposta di legge Labriola, dalla quale sarà possibile estrapolare parti consistenti, come è stato riconosciuto da più parti.

La proposta del gruppo comunista è quindi di addivenire alla formazione di

un Comitato ristretto che lavori rapidamente e, con il contributo del Governo, sia in grado di garantire ulteriormente, anche sulla base dell'articolo 10 della Costituzione e delle norme di carattere giuridico-internazionale, la sicurezza del nostro Paese nella situazione attuale.

PRESIDENTE. Desidero soltanto dichiarare che sono della medesima opinione dell'onorevole Pajetta il quale, molti anni fa, disse in Parlamento che l'Italia è il paese più libero del mondo.

FRANCESCO SERVELLO. Non ho potuto ascoltare, a causa di impegni precedentemente assunti, la relazione dell'onorevole La Russa, ma penso di aver capito che probabilmente egli condivide il testo del disegno di legge presentato dal Governo.

A mio avviso, l'impressione che si ricava dalla lettura del provvedimento al nostro esame è questa: si tratta di un provvedimento tardivo rispetto agli anni dell'immigrazione selvaggia e caotica, in cui vi era l'esigenza di un riordino di tutta la materia, al di fuori degli schemi antiquati delle leggi e delle disposizioni che disciplinano l'afflusso degli stranieri nel nostro Paese.

Tale esigenza prioritaria si è manifestata in maniera più urgente in connessione con l'esplosione del terrorismo, che ha posto in primo piano il problema della presenza di attentatori nel nostro Paese. Da questo punto di vista, ho l'impressione che il provvedimento, pur fornendo alcuni strumenti, non sia però risolutivo.

La risoluzione del problema del terrorismo dal punto di vista della sicurezza attiene più all'efficienza e alla capacità dei nostri servizi di prevenzione e di informazione, piuttosto che alle procedure relative al rilascio delle autorizzazioni alla permanenza e al soggiorno nel nostro Paese.

Il vero problema sta dunque nelle responsabilità del dissesto dei servizi di sicurezza che si è determinato nel nostro Paese negli anni settanta e nella necessi-

tà di restituire a tali servizi la maggiore efficienza possibile.

Non si può riordinare legislativamente la materia introducendo nella normativa solamente misure attinenti alle modalità di soggiorno; bisogna anche tener conto di quanto è avvenuto nella Commissione lavoro di questo ramo del Parlamento, che ha esaminato un provvedimento relativo al soggiorno degli stranieri nel nostro Paese per ragioni di lavoro.

Poiché la materia mi pare analoga, se non addirittura coincidente, il provvedimento al nostro esame va correlato all'altro; da qui nasce la necessità che il rappresentante del Governo segua l'iter di quel provvedimento anche nell'altro ramo del Parlamento.

La domanda che mi pongo è la seguente: esistono nel provvedimento al nostro esame norme in contrasto con il provvedimento varato dalla Commissione lavoro? Occorre adeguare questo disegno di legge all'altro provvedimento, oppure essi possono camminare su due corsie parallele?

A tale quesito si può, secondo me, rispondere meglio lavorando in un Comitato ristretto, nel quale possano essere adeguatamente valutate le innovazioni che si vogliono introdurre in rapporto alla normativa vigente.

Esiste poi una preoccupazione di ordine generale a proposito della discrezionalità di alcune misure contenute in questo provvedimento: anch'io, francamente, devo far presenti le mie riserve circa le deroghe previste e la discrezionalità di ordine politico e parapolitico consentita in questo provvedimento.

Tanto per fare un esempio, è stabilito che noi dobbiamo legiferare in ordine alle procedure, ai controlli, alle dichiarazioni e alla documentazione, ma poi viene posto un limite, quello cioè delle esigenze di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dello Stato.

Onorevole Costa, francamente questa mi pare un'espressione onnicomprensiva e, a mio avviso, troppo lata, in quanto in qualunque circostanza potrebbe essere

invocata un'esigenza di questo genere; con un'espressione vaga e generica di quel tipo non vedo come potrebbe essere eliminata la discrezionalità di valutazione nel caso in cui, per esempio, uno straniero si veda rifiutare il permesso di soggiorno. Qualcuno rilevava poc'anzi che forse ci vorrebbe un decreto motivato; pertanto, da questo punto di vista, dovremmo prevedere non dico uno sbarramento, ma almeno qualche elemento in più che possa tutelare il cittadino straniero rispetto ad una forma di garanzia — che può anche risultare eccessiva — dell'ordine pubblico e della sicurezza che, comunque, ritengo debba essere prioritaria.

Su questo punto desidero richiamare l'attenzione del Governo per valutare se non sia il caso di adoperare una diversa formulazione; non vorrei infatti che si ricadesse analogicamente verso quelle forme di reati associativi che in Italia hanno determinato in questi anni tutta una serie di interventi che non hanno niente a che vedere con la giustizia, ma che molte volte hanno avuto soltanto rilievo politico.

Occorre evitare di dar luogo ad una regolamentazione legislativa che possa poi giustificare discriminazioni di ordine politico, che non hanno niente a che vedere con la sicurezza dello Stato, perché, se casi del genere dovessero verificarsi, è chiaro che vi saranno procedure di ordine giudiziario. Da questo punto di vista, dunque, ritengo che in Comitato ristretto la questione debba essere esaminata con la dovuta attenzione.

FRANCESCO COLUCCI. Le valutazioni fin qui svolte nel dibattito mi trovano sostanzialmente d'accordo, soprattutto là dove è stata evidenziata la necessità di affrontare l'esame della normativa sul soggiorno degli stranieri, esame spesso richiesto in momenti dettati da una forte emotività a seguito di avvenimenti particolari che hanno turbato l'opinione pubblica e che noi tutti ricordiamo.

Il relatore, onorevole La Russa, ha svolto una relazione assai dettagliata, evidenziando le anomalie del disegno di leg-

ge governativo e sollecitando, quindi, una attenta valutazione della Commissione su quel testo.

Concordando con la sua valutazione, ritengo che un esame più attento dell'intera normativa possa essere avviato anche alla luce della proposta di legge Labriola che, seppur presentata nel luglio del 1983, può essere contemperata con il disegno di legge del Governo, presentato invece nell'aprile di quest'anno.

Mi dichiaro altresì favorevole alla costituzione di un Comitato ristretto, convinto che in quella sede sia possibile giungere alla elaborazione di un testo sul quale convergano le opinioni ed i contributi sia dei gruppi della maggioranza sia dei gruppi della minoranza, convergenza senz'altro auspicabile dal momento che in discussione sono i problemi relativi alla difesa degli interessi del nostro paese nonché quelli relativi alla tutela dei cittadini stranieri.

RAFFAELE COSTA, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Ho ascoltato con grande interesse le osservazioni dei colleghi intervenuti nel dibattito e mi compiaccio della levatura, del taglio e dell'attenzione generale espressi nei confronti dei principi generali ispiratori del disegno di legge del Governo.

Senz'altro, la materia al nostro esame è molto articolata e come tale è difficile contenerla in un unico provvedimento di legge.

Premesso che in tema di soggiorno degli stranieri in Italia vi sono state, per un certo tempo, lacune e supplenze, che è difficile addebitare alla sola responsabilità del Governo e del Parlamento, i capisaldi che informano il disegno di legge al nostro esame sono sostanzialmente quattro: il primo è quello relativo allo *status*, ai diritti dello straniero, alla disciplina d'ingresso e al soggiorno nel nostro paese; il secondo è relativo alla permanenza, per motivi di lavoro, dello straniero proveniente dai paesi extracomunitari; il terzo è relativo al mondo della scuola; il quarto, infine, è relativo ai rifugiati politici. In merito a quest'ultimo

punto, devo dire che in un primo tempo nel disegno di legge dovevano essere comprese norme che, per semplificazione, sono state invece rinviate ad un provvedimento successivo.

E sempre in tema di politica del nostro Governo nei confronti dei rifugiati politici, credo di poter affermare che il nostro è senz'altro un paese liberale, anche se formalmente non lo è in senso pieno perché sono previste talune riserve legate ad accordi internazionali ed attinenti a rapporti giuridici e normativi. Sul piano sostanziale abbiamo però accolto nel nostro paese tutti coloro che lo desideravano sia per esigenze di libertà sia per ragioni di natura economica, ovverossia per motivi che spesso non sono riconducibili a quelli che le convenzioni internazionali richiedono per il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Si è pertanto posta all'attenzione delle forze politiche e del Governo la necessità di dare una disciplina generale ai problemi di coloro che per motivi di natura politica, economica o di ordine generale si sono rifugiati nel nostro paese con una presenza complessiva che assommava a circa centomila unità annue, delle quali soltanto ventimila abbandonavano il nostro territorio. È stato pertanto calcolato che negli ultimi sette anni almeno 450 mila stranieri siano rimasti nel nostro paese, e questi, sommati a quelli che li avevano preceduti, hanno portato il totale delle presenze straniere a circa 800 mila unità, di cui soltanto 300 mila circa regolarmente autorizzate.

Il Governo ha ritenuto quindi di presentare due disegni di legge: il primo è quello che si sta discutendo oggi, mentre il secondo è quello relativo ai lavoratori extracomunitari che vengono disciplinati con una normativa che si affianca a quella già esaminata in modo approfondito ed approvato dalla Camera.

Il provvedimento in esame non ha incontrato sostanziali contrarietà. Sono state fatte osservazioni di duplice natura, di ordine politico generale e di carattere specifico. Per quanto riguarda queste ultime, mi riservo di intervenire in sede

di esame dell'articolato. Valutazioni potranno essere fatte anche in seno al Comitato ristretto i cui lavori certamente il Governo seguirà.

Relativamente alle osservazioni di carattere generale, è stata avanzata l'accusa, se così possiamo chiamarla, di tardività del provvedimento.

Ribadendo che il disegno di legge colma sostanzialmente delle lacune e pone ordine in una materia estremamente delicata, credo sia stato un bene che esso sia stato presentato con qualche mese di ritardo e non, ad esempio, subito dopo gli avvenimenti di Fiumicino. In questo modo possiamo dire che non è frutto dell'emozione del momento, ma è un testo più completo e razionale. E non credo che situazioni di emergenza e di difficoltà possano essere imputate alla mancanza di un provvedimento di questo genere. Come dicevo, il disegno di legge tende a riordinare la materia, ma non in senso repressivo, bensì per dare una giusta dimensione alla presenza degli stranieri nel nostro paese, giusta dimensione costituita da rapporti nuovi, rapporti anche anagrafici ed amministrativi, oltre che di controllo, per mettere lo Stato in condizione di poter intervenire più agevolmente senza far ricorso a strumenti arcaici. Si è voluto cioè mettere lo Stato nelle condizioni di sapere cosa fa e dove risiede il cittadino straniero, nella stessa maniera come si presuppone sappia cosa fa e dove vive il cittadino italiano. Questo è il motivo conduttore del lavoro preparatorio del disegno di legge svolto dal Ministero dell'interno e durato alcuni mesi

nel corso dei quali si è ottenuto il concerto dei vari Ministeri interessati.

Si prevede una certa attività che può anche essere ritenuta discrezionale; credo che una parte possa essere agevolmente mantenuta senza offesa per nessuno, tantomeno per la libertà. La normativa potrà essere sottoposta all'attento vaglio del Parlamento che fornirà adeguate indicazioni ed indirizzi per una sua eventuale modifica.

Nel complesso il provvedimento rappresenta un passo avanti e se vi sono alcuni punti da smussare ed aspetti non marginali, ma sostanziali, da rivedere, non sarà certo il Governo a opporsi.

PRESIDENTE. Considerato l'orientamento favorevole dei gruppi, propongo la costituzione di un comitato ristretto per l'ulteriore esame dei provvedimenti all'ordine del giorno. Pongo in votazione tale proposta.

(È approvata).

Invito i gruppi a designare i propri rappresentanti in seno al Comitato ristretto.

Il seguito della discussione è pertanto rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 13,5.

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA*
