

## COMMISSIONE II

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

64.

## SEDUTA DI GIOVEDÌ 29 GENNAIO 1987

## PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE NELLO BALESTRACCI

## INDICE

— —

	PAG.
<b>Sostituzioni:</b>	
BALESTRACCI NELLO, <i>Presidente</i> .....	3
<b>Disegno e proposta di legge</b> (Seguito della discussione e rinvio):	
Nuove norme sull'ingresso ed il soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato (3641);	
LABRIOLA: Norme sul soggiorno degli stranieri in Italia (33) .....	3
BALESTRACCI NELLO, <i>Presidente</i> .....	3, 6, 7, 8
CODRIGNANI GIANCARLA .....	5, 7
GUALANDI ENRICO .....	6, 7
LA RUSSA VINCENZO, <i>Relatore</i> .....	6, 8
SCAIOLA ALESSANDRO .....	6, 7
SCARAMUCCI GUAITINI ALBA .....	5
SERVELLO FRANCESCO .....	5, 7

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 14,10.**

ALBA SCARAMUCCI GUAITINI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

*(È approvato).*

#### **Sostituzioni.**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi del comma 4 dell'articolo 19 del regolamento, i deputati Levi Baldini e Mastella sono sostituiti rispettivamente dai deputati Codrignani e Foschi.

**Seguito della 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 il seguito della discussione abbinata del disegno di legge: « Nuove norme sull'ingresso ed il soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato »; e della proposta di legge d'iniziativa del deputato Labriola: « Norme sul soggiorno degli stranieri in Italia ».

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare radicale, per mezzo di una lettera inviata in data odierna alla Presidenza di questa Commissione, ha chiesto la pubblicità dei lavori attraverso la trasmissione televisiva a circuito chiuso.

Ritengo di proporre di non dar luogo alla richiesta in questione, sia per la prevedibile brevità dei lavori, sia per l'assenza di rappresentanti del gruppo radicale, presentatori della richiesta stessa.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

Ricordo che nella seduta di ieri ho dato conto del parere della I Commissione affari costituzionali sui progetti di legge all'ordine del giorno. Su tale parere devo svolgere una serie di osservazioni.

Il parere reso dalla Commissione affari costituzionali pone gravi problemi di carattere politico, che sono senz'altro i preminenti, ma anche nei rapporti tra questa Commissione e le altre di merito: quanto al primo profilo, non vi è dubbio che nel momento in cui la Commissione interni ha deciso di scegliere come testobase quello del Governo, apportando ad esso peraltro una cospicua serie di emendamenti, ha chiaramente manifestato — talvolta all'unanimità — il tipo di scelta politica che essa riteneva migliore in questa delicata materia. Evidentemente queste scelte debbono essere correttamente valutate da altre Commissioni per una verifica della congruità di esse rispetto a certi principi di carattere generale, o semplicemente più forti, che dobbiamo rispettare. In questo caso — com'è noto — la Commissione affari costituzionali esprime un parere non solo obbligatorio, ma anche vincolante sul testo trasmesso: di conseguenza, le condizioni che essa ha apposto dovrebbero imporci un mutamento delle norme nel senso indicato da quella Commissione, mutamento che mi sembra superfluo sottolineare sia particolarmente significativo, in quanto talune di queste condizioni appaiono capovolgere completamente alcune scelte di base. Mi pongo allora il problema dell'efficacia di questi pareri: se cioè essi debbano essere letteralmente recepiti dalle Commissioni

destinatario, qualunque ne sia il contenuto, ovvero debbano essere valutati con saggezza alla luce delle prescrizioni regolamentari.

All'articolo 93 del regolamento, laddove si parla dell'efficacia vincolante dei pareri della Commissione affari costituzionali, si dice che tale particolare efficacia è da ricondurre agli aspetti di legittimità costituzionale, ovvero a quelli concernenti la natura del pubblico impiego. Evidentemente in questo caso viene in questione il settore « legittimità costituzionale », nel senso che — a mio avviso — dobbiamo valutare se le scelte alternative richieste dalla Commissione affari costituzionali siano finalizzate ad evitare chiare illegittimità costituzionali nel testo da noi proposto, ovvero costituiscano attuazione indiscutibile di norme di grado costituzionale. Mi sembra che, sulla base di una verifica che ho potuto compiere nelle posizioni dottrinarie e — ciò che più conta — in quelle della Corte costituzionale, non si sia mai ravvisata nel vigente permesso di soggiorno una lesione dell'articolo 10 della Costituzione o del pari di altre norme costituzionali denunciate. Come in modo chiaro viene riportato nella documentazione che ci è stata posta a disposizione, i punti più interessanti desumibili dalle decisioni della Corte costituzionale sono:

a) che il principio di eguaglianza deve intendersi esteso anche allo straniero, allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili o in particolare dei diritti di libertà;

b) che tuttavia possono esistere tra cittadini e stranieri differenze di fatto e di posizioni giuridiche, tali da giustificare un diverso trattamento dei diritti inviolabili di libertà;

c) che infine la pubblica amministrazione deve motivare i suoi provvedimenti sulla condizione degli stranieri e deve attenersi nell'adottarli al rispetto delle fondamentali esigenze di giustizia.

Ricordo inoltre che la Corte, nella sentenza n. 244 del 1974, ebbe ad affermare che: « lo straniero non ha di regola un

diritto acquisito di ingresso e di soggiorno in altri Stati; può entrarvi e soggiornarvi solo conseguendo determinate autorizzazioni »; e che secondo la giurisprudenza ordinaria l'aspettativa di uno straniero ad entrare nel nostro territorio è qualificata non come diritto soggettivo, ma come interesse legittimo.

Sulla base di queste considerazioni, mi sembra di poter sostenere che la scelta sull'inserimento o meno nella legislazione ordinaria del permesso di soggiorno, nonché sulle sue modalità di attuazione, appartenga alla discrezionalità propria del legislatore e non implichi valutazioni di livello costituzionale. Da queste considerazioni discende che bisogna leggere attentamente all'interno della prima delle condizioni poste, nel senso che vi sono alcune formulazioni che attengono più a questa discrezionalità che a problemi di legittimità costituzionale.

Le stesse osservazioni valgono per le condizioni di cui ai punti 2 e 4, che incidono sul merito delle scelte, mentre per il punto 3 mi sembra che il discorso sia diverso, in quanto si tratta dell'attuazione, sia pure indiretta, di una norma specifica della Costituzione e cioè dell'articolo 10, terzo comma.

Quanto alla condizione di cui al punto 5, ritengo che sarebbe opportuno che il Governo ci chiarisse pregiudizialmente se i principi in essa enunciati siano già contenuti nella normativa al nostro esame.

Mi si consenta un'ultima considerazione: questo disegno di legge indubbiamente incide in una sfera a diretto contatto con i diritti civili di ciascuno di noi e, per qualche minima parte, con i diritti fondamentali dell'individuo ed indubbiamente ciò pone delicati problemi di equilibrio tra queste scelte, i principi costituzionali e quelli di diritto internazionale generalmente accolti. Mai come in questo caso sarebbe quindi stato preferibile ed anzi avremmo auspicato che la Commissione affari costituzionali, nell'inviarci questo complesso parere, avesse indicato quali di questi principi intendeva attuare o interpretare.

Premesse queste considerazioni di carattere generale, al fine di pervenire alla conclusione dell'*iter*, ritengo che il parere abbia voluto fornire delle indicazioni sulla linea da seguire per attuare un altro e diverso principio contenuto nell'articolo 10 della Costituzione e cioè quello della riserva di legge prevista dal secondo comma dell'articolo 10, laddove si dice: « la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali ». In sostanza la Commissione affari costituzionali attira la nostra attenzione, con la prima e più importante delle condizioni apposte, sul fatto che la previsione di un potere eccessivamente discrezionale dell'autorità di pubblica sicurezza nel concedere o negare il permesso di soggiorno lederebbe il principio della riserva di legge contenuto nell'articolo 10. Se ciò è esatto, ritengo che, se la Commissione interni approvasse un emendamento che, pur non recependo le singole indicazioni della Commissione affari costituzionali — che indubbiamente attengono al merito —, ne recepisce lo spirito informatore, corrisponderebbe sia alle attese di quella Commissione che ai principi costituzionali. Di conseguenza, propongo la seguente diversa formulazione del primo comma dell'articolo 2: « L'autorità di pubblica sicurezza rilascia allo straniero il permesso di soggiorno, salvo che vi ostino esplicite disposizioni di legge e salvo motivate esigenze di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dello Stato, dell'ordine democratico e della salute pubblica ».

Con questa formulazione viene ulteriormente chiarito quanto già affermato nella formulazione del Governo e cioè che il permesso di soggiorno è sempre concesso, salvo contraria disposizione di altra legge, ovvero in altri casi ben individuati che recepiscono i suggerimenti di principio contenuti nella prima condizione della Commissione affari costituzionali. Così precisata la motivazione dell'emendamento, ritengo che, poiché esso recepisce la condizione della Commissione

affari costituzionali, non debba essere a questa ritrasmissione, ma votato immediatamente dalla Commissione.

In conclusione, vorrei aggiungere a titolo personale un'ultima considerazione. Qualora fosse recepita nel provvedimento, una normativa che si adegui a quella suggerita dalla I Commissione, si potrebbe dar luogo all'innalzamento di barriere difficilmente superabili dagli stranieri che intendano entrare in Italia: molti degli adempimenti previsti infatti richiederebbero mesi per l'espletamento delle indagini. Mi riferisco, in particolare, al possesso di valuta, alla liceità della sua provenienza, e così via.

GIANCARLA CODRIGNANI. Le argomentazioni svolte dal presidente sono particolarmente interessanti. Accogliendo l'invito ad una riflessione, vorrei sapere come si prevede di procedere nei lavori della Commissione, visto che il protrarsi della seduta comune delle Camere ha comportato uno slittamento nei lavori della Commissione.

Le considerazioni che dovremo svolgere sui temi posti dal presidente richiedono una discussione dettagliata e quindi solo conoscendo i tempi a disposizione potremo pronunciarci in merito.

ALBA SCARAMUCCI GUAITINI. Mi associo alle considerazioni testé espresse dalla collega Codrignani. Credo vi sia esigenza di puntualizzazione, in quanto è vero che il provvedimento in discussione è in attesa di esame da molto tempo, ma è anche vero che siamo in presenza di elementi di novità rappresentati dal parere della Commissione affari costituzionali e anche dalle note che il presidente Balestracci ci ha illustrato. Mi pare che tutto ciò renda necessario un approfondimento, perché questioni di tal genere non possono essere affrontate in tempi brevi.

FRANCESCO SERVELLO. Mi pare che le osservazioni del presidente Balestracci a proposito del parere espresso dalla I Commissione abbiano un certo rilievo, rivestendo carattere costituzionale, oltretutto regolamentare.

Desidero osservare, a proposito del conflitto che si sta verificando tra la I e la II Commissione, che si tratta di un fatto singolare, che richiede una profonda riflessione. Dico ciò anche al fine di evitare che, accettando alcune indicazioni contenute nel parere della Commissione affari costituzionali, si apportino al provvedimento modifiche del tutto pleonastiche o tali da costituire barriere eccessivamente pregiudizievoli all'ingresso ed al soggiorno degli stranieri in Italia. Per questi motivi, chiedo un rinvio della discussione.

ALESSANDRO SCAIOLA. Signor presidente, intendo associarmi alle sue preoccupate considerazioni, perché indubbiamente si sta verificando una sorta di accavallamento delle competenze delle Commissioni, che spesso determina disfunzioni nell'esercizio delle funzioni legislative.

Il presidente Balestracci ha evidenziato che il parere della I Commissione non si è limitato agli aspetti di legittimità costituzionale, ma è entrato nel merito del provvedimento. Mi pare che tale opinione sia da condividere. Credo sia giusto voler considerare le osservazioni della Commissione affari costituzionali come un contributo al dibattito e non come una vera e propria condizione che, come da regolamento, non potrebbe non essere accolta.

ENRICO GUALANDI. La discussione di un provvedimento importante come quello al nostro esame richiede comunque un momento di riflessione. Non mi sento però di condividere le considerazioni del presidente. A tale proposito mi riservo, dopo un riesame delle osservazioni stesse, di esprimere più compiutamente il parere del mio gruppo.

PRESIDENTE. Ricordo che tutti i gruppi parlamentari avevano assunto formalmente l'impegno di approvare il disegno di legge con la massima celerità. Constato che oggi i gruppi politici assumono un altro atteggiamento e ne prendo

atto. Ritengo comunque che la Commissione debba essere convocata nuovamente non appena sia possibile.

VINCENZO LA RUSSA, *Relatore*. I colleghi sono a conoscenza dei caratteri di urgenza rivestiti dal provvedimento. Tra l'altro, già da ieri il parere della I Commissione era noto nelle sue linee essenziali; tale parere è stato esaminato dal relatore e da altri colleghi con grande interesse. Però il relatore della I Commissione che si è occupato in quella sede del provvedimento al nostro esame è lo stesso presidente Labriola, e fin qui non vi sarebbe nulla di male. Dal punto di vista giuridico, è altrettanto ineccepibile che lo stesso presidente-relatore sia il primo firmatario della proposta di legge abbinata al disegno di legge sull'ingresso ed il soggiorno degli stranieri in Italia. Certamente però non tutto può essere casuale e questa questione pone un problema di costume, perché in certi casi vi sono incompatibilità che i parlamentari dovrebbero rispettare, magari esimendosi dal fare i relatori su provvedimenti che li interessano personalmente. Comunque, ho letto con attenzione il parere della Commissione affari costituzionali, sperando che ne provenisse un atteggiamento più garantista nei confronti dei cittadini stranieri. Ma così non è, perché un'applicazione rigorosa delle norme proposte dalla I Commissione comporterebbe sicuramente situazioni non positive per gli stranieri, se pensiamo che alla frontiera le autorità di polizia dovrebbero andare ad indagare se lo straniero abbia fonti lecite di sostentamento in Italia: si tratterebbe di indagini difficili. Inoltre le osservazioni della I Commissione non concernono la congruità costituzionale del provvedimento.

In conclusione, osservo che si potrebbe e si dovrebbe procedere alla discussione del provvedimento, data l'urgenza dello stesso. D'altra parte, ripeto che abbiamo già avuto modo di esaminare il parere della I Commissione.

Stiamo esaminando quali possibilità si offrano a fronte del parere espresso dalla Commissione affari costituzionali. Non si

tratta di dover compiere uno studio analitico della questione, ma solo di giungere ad una decisione.

GIANCARLA CODRIGNANI. Forse non mi sono espressa con sufficiente chiarezza. Vorrei un chiarimento sull'ordine dei lavori della Commissione, considerando che dopo questa seduta in sede legislativa è prevista una riunione congiunta con la Commissione lavori pubblici.

Le questioni sollevate dal parere espresso dalla I Commissione e le considerazioni poc'anzi avanzate dal presidente — di cui forse alcuni colleghi erano già a conoscenza — sono di notevole complessità e investono materie regolamentari, nonché i rapporti tra Commissioni. Per non creare precedenti, occorre procedere ad un attento esame della problematica, al fine di evitare un lavoro non produttivo.

Se vi è il tempo necessario per discutere con agio, possiamo anche procedere all'esame dell'articolato. In caso contrario, ribadisco la necessità di un rinvio.

FRANCESCO SERVELLO. Confermo la richiesta di rinvio della discussione, motivata dalla necessità di esaminare in modo approfondito le condizioni poste dalla Commissione affari costituzionali, nonché le dichiarazioni del Presidente, in merito alle quali si deve formare una volontà, possibilmente unitaria, della Commissione, investendo esse questioni di ordine costituzionale e regolamentare.

ALESSANDRO SCAIOLA. Certamente i colleghi del gruppo comunista si rendono conto della necessità di giungere ad una soluzione che contemperi le varie posizioni. A tale fine si potrebbe ipotizzare una seduta questa sera, dopo la conclusione dei lavori dell'Assemblea.

Per quanto riguarda il gruppo della democrazia cristiana, siamo disponibili a proseguire l'esame del provvedimento. Vorremmo sapere comunque quanto tempo ritengano necessario i colleghi per approfondire la problematica.

PRESIDENTE. Poiché la seduta dell'Assemblea è convocata per le ore 16,30, è probabile che presto la Commissione sarà sconvocata.

Mi sembra di rilevare da parte di alcuni commissari segni di insofferenza per la situazione che si è creata. Desidero chiarire pertanto che questa mattina gli uffici della Camera, essendo stati interpellati, hanno riflettuto sul parere espresso dalla Commissione affari costituzionali ed hanno fornito delle indicazioni sulla base delle quali ho formulato le considerazioni oggetto del mio intervento.

Nel momento in cui da parte di alcuni gruppi viene avanzata la richiesta di un rinvio della discussione per poter approfondire la questione, non credo che vi possa essere nulla in contrario.

Non accetto invece illazioni sul fatto che del contenuto del mio intervento alcuni membri della Commissione fossero già al corrente, ovvero che si intenda sollevare un conflitto di competenza.

Le dichiarazioni che ho reso e l'emendamento che ho preannunciato sono frutto di contatti con il Governo e con gli uffici della Camera per l'interpretazione regolamentare del parere in oggetto. Tali contatti si sono conclusi solo poche decine di minuti fa e hanno avuto il solo obiettivo di rivendicare la competenza nel merito della nostra Commissione, senza voler sollevare alcun conflitto formale con altre Commissioni.

ENRICO GUALANDI. Forse sarebbe stata opportuna una breve consultazione di chi aveva partecipato ai lavori del Comitato ristretto o dei capigruppo.

PRESIDENTE. Ribadisco di essere giunto a determinate conclusioni solo poche decine di minuti fa.

ENRICO GUALANDI. Comunque, non siamo stati consultati.

Quanto al parere espresso dalla Commissione affari costituzionali, non è sufficiente sostituire il primo comma dell'arti-

colo 2, anche se in tal modo si può trovare la strada per uscire dell'*impasse*. Dobbiamo esaminare la questione complessiva concernente le interconnessioni tra l'articolo 2 e gli altri articoli.

Occorre dunque un maggiore approfondimento della materia, tenendo conto del parere espresso dalla Commissione affari costituzionali, per giungere eventualmente a proporre alcune modifiche all'articolo. Non vorrei infatti che dovessero sorgere problemi, perché non abbiamo tenuto sufficiente conto di quel parere e delle condizioni complessivamente poste sul provvedimento nel suo insieme.

Le questioni che dobbiamo esaminare sono piuttosto complesse e, purtroppo, il tempo a nostra disposizione non sembra sufficiente.

Avvertiamo tutti l'esigenza di condurre in porto nel migliore dei modi il provvedimento; cerchiamo però di non approvare una legge che provochi conflitti di competenza e di contenuto con la I Commissione, perché in tal modo raggiungeremo soltanto il risultato di bloccare il provvedimento stesso. Non vi sono ripicche; sono d'accordo sul fatto che vi sono dei problemi, ma cerchiamo di risolverli nel migliore dei modi.

VINCENZO LA RUSSA, *Relatore*. Pur ribadendo l'urgenza dell'approvazione del provvedimento, non posso sottacere che si è creato un conflitto tra questa Commissione e la I Commissione. Mi ha lasciato particolarmente impressionato quanto

hanno detto alcuni colleghi dell'opposizione circa la possibilità che questa Commissione possa rispondere unanimemente ai quesiti posti dal parere della I Commissione: si tratta di un impegno auspicabile, ma non obbligatorio.

Al fine di agire in tempi brevi, propongo di convocare il Comitato ristretto, per esaminare le questioni sul tappeto, nella giornata di martedì 3 febbraio 1987. In tal modo, al più tardi nella successiva giornata del 4 febbraio, la Commissione potrà esaminare il provvedimento in sede legislativa. Credo che questa sia l'unica strada percorribile.

PRESIDENTE. Il Comitato ristretto è pertanto convocato per martedì 3 febbraio, alle ore 15,30. Propongo altresì di porre il provvedimento all'ordine del giorno della seduta in sede legislativa di mercoledì 4 febbraio 1987.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

Il seguito della discussione è pertanto rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO