

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4461

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BATTISTUZZI, ALTISSIMO, SERRENTINO

Presentata il 22 dicembre 1989

Norme eccezionali in materia di collocamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine

ONOREVOLI COLLEGHI! — Quasi come ad un « ritornello sonoro » si fa riferimento al mercato unico del 1992, ma senza però volerne approfondire le implicazioni più rilevanti per quanto concerne l'assetto del nostro Paese. In particolare, è impressionante il cosiddetto « tasso della miseria », vale a dire la somma del tasso di disoccupazione (15 per cento) e dell'indice dell'inflazione.

Ebbene, a fronte di un tasso di disoccupazione così elevato si registra il continuo incremento dell'immigrazione di nord-africani, spiegabile in parte anche con ragioni geografiche. Si tratta di un fenomeno estremamente complesso, che secondo alcuni non potrebbe nemmeno essere più arrestato, data l'elevatezza e la continuità del flusso migratorio. Ma proprio tale complessità esige analisi approfondite e scevre da atteggiamenti pregiudiziali, in un senso o nell'altro.

Certamente, l'Italia ha tradizioni « liberali » di pacifica convivenza e di integrazione razziale relativamente alla presenza di stranieri nel nostro territorio; per cui sono da respingere assolutamente atteggiamenti di malcelato razzismo, che purtroppo vanno diffondendosi, anche perché non bisogna dimenticare che fino a poco tempo fa i nostri connazionali, lavoratori emigrati all'estero, hanno dovuto affrontare condizioni durissime di vita e di trattamento in altri Paesi non sempre ospitali.

Parimenti — se dal piano della tradizione culturale si passa ad un equilibrato pragmatismo — non possono non emergere le difficoltà crescenti che vanno legandosi al ricordato fenomeno migratorio, che riguardano non solo il nostro Paese, ma gli stessi immigrati extra-comunitari.

Questi ultimi molto spesso vivono in condizioni inumane, vengono sfruttati « a

cottimo ed a basso costo », operano senza alcuna garanzia. A tale vergogna si era cercato di ovviare con la legge n. 943 del 1986, che però si è dimostrata del tutto inefficace; sarà sufficiente rilevare che a quanto pare, solo circa 100.000 lavoratori extracomunitari sono stati regolarizzati ai sensi della predetta legge, a fronte di un totale che ormai ha superato abbondantemente il milione.

Si era accennato all'elevato tasso di disoccupazione nel nostro Paese: ebbene, va « sfatata » l'erronea convinzione, secondo cui tali lavoratori svolgerebbero attività che i lavoratori italiani non sono più disposti ad effettuare. Ciò non è vero: non è un caso che gli stessi sindacati, per esempio al sud, si siano trovati in evidenti imbarazzi, dal momento che molto spesso i braccianti agricoli non riescono più ad effettuare neanche le 51 giornate lavorative previste dalla legge per godere dei sussidi statali, proprio perché subiscono la concorrenza « illecita » (usando un'espressione imprecisa, ma che rende l'idea) dei lavoratori africani che accettano di impiegarsi senza gli oneri previdenziali e contributivi ed a condizioni più vantaggiose. Sembra al riguardo profilarsi all'orizzonte una sorta di « guerra tra i poveri ».

Ma gli aspetti più allarmanti riguardano l'ordine pubblico: proprio per la difficoltà a trovare un lavoro e ad integrarsi, troppo spesso immigrati clandestini sono protagonisti di violenze carnali, di furti e borseggi, di traffico di stupefacenti; oppure — come per esempio pare sia avvenuto nel casertano ad opera della camorra — vengono assoldati dalla grande criminalità organizzata, che così trova manovalanza criminale a basso costo e facilmente controllabile.

Si tratta pertanto, a questo punto, di impegnarsi per una « miniriforma », che consenta di conciliare i principi liberali di tolleranza con le esigenze umanitarie di consentire l'ingresso nella misura in cui possono essere garantite dignitose condizioni di vita: di qui l'urgenza di un intervento riformatore.

Ancora una volta il legislatore ha dimostrato la sua fede illuministica, nel senso che ha ritenuto apprezzabile e sufficiente approvare un buon testo di legge, organico e garantistico — perché tale è la legge 30 dicembre 1986, n. 943 — perché tutti i problemi possano considerarsi risolti, disinteressandosi quindi del tutto della effettiva applicazione della legge e della sua efficacia nella realtà.

Invece si è verificato che:

l'informazione non è giunta in maniera adeguata agli interessati e le consultazioni non sono state, se non in rari casi, istituite;

la diffidenza dello straniero, che spesso aveva già subito fogli di via, è risultata aggravata dalla circostanza che il più delle volte la regolarizzazione aveva avuto come conseguenza la perdita del posto di lavoro;

il Governo non ha esercitato una efficace azione in ordine al controllo dell'immigrazione;

non è stata realizzata una efficace riforma della disciplina dell'ingresso e del soggiorno. È rimasto inalterato, infatti, l'obbligo di rilasciare la dichiarazione di soggiorno alla questura, come previsto nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931. Dunque si è creata una commistione tra permesso di lavoro e quello di soggiorno che ha portato a procedure burocratiche tali da impedire di fatto i procedimenti di regolarizzazione, mentre la pressione dei lavoratori immigrati si è fatta sentire direttamente sugli enti locali. Questi, tra l'altro, si sono trovati, di fronte a tale spinta, impreparati e carenti di strutture e di mezzi.

Da quanto sopra rilevato, si evince la necessità di rivedere la normativa vigente in materia di immigrazione extracomunitaria per modificarla o eventualmente integrarla.

Per tutelare maggiormente il cittadino straniero, per assicurare ai lavoratori immigrati maggiori garanzie di un dignitoso

ed effettivo inserimento sociale e lavorativo appare inevitabile il ricorso al sistema delle « quote ». Esso consiste in una limitazione programmata annuale dell'immigrazione, in un « tetto » agli arrivi che tenga conto delle effettive capacità di assorbimento della nostra società e della nostra economia. Gli immigrati di ogni provenienza dovrebbero, in sostanza, venire in Italia con diritti e doveri compatibili con la nostra società o non venirci affatto.

Regolare l'immigrazione per quote non solo è consigliabile oggi ma sarà inevitabile domani, perché senza un controllo del flusso migratorio saranno sempre più numerosi i clandestini alla ricerca di sottosolari nell'economia nera, dai braccianti agricoli del caporalato ai venditori abusivi assoldati dalla camorra commerciale, e saranno sempre più frequenti le tensioni sociali che interagiscono con i pregiudizi razziali.

Per queste ragioni, si propone l'eccezionale sospensione della applicazione delle norme di cui alla legge n. 943 del 1986 per il periodo di un anno, entro il quale effettuare un censimento delle presenze, regolari o clandestine, di lavoratori extracomunitari. Successivamente, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale — secondo le procedure consultive già previste dall'articolo 5 della legge n. 943 del 1986 — fisserà i limiti quantitativi, per singola attività professionale, entro cui gli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione possono procedere al rilascio dell'autorizzazione al lavoro, indispensabile ai fini del visto di ingresso.

In tal modo si bloccherebbe per un breve lasso di tempo (un anno) l'immigrazione di lavoratori extra-comunitari, per riconsentire successivamente il loro ingresso per fini lavorativi, entro il « tetto » fissato dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, onde rispettare appieno il principio di cui alla stessa legge n. 943 del 1986, che ha sempre condizionato l'accesso del lavoratore extra-comunitario all'occupazione, all'ele-

mento della indisponibilità di lavoratori italiani e comunitari aventi identiche qualifiche professionali [articolo 5, comma 1, lettera *d*), nonché articolo 8, comma 3].

Ancora, le recenti drammatiche vicende della cronaca del nostro Paese hanno messo in luce l'insufficienza degli interventi posti in essere per garantire ai lavoratori extra-comunitari, legalmente residenti, anche gli indispensabili « diritti minimi » per l'esistenza, come per esempio il diritto all'abitazione (sarà sufficiente citare *per incidens* il caso dei lavoratori di colore sistematisi nei loculi dei cimiteri).

Si rende perciò necessario istituire un fondo apposito per tali esigenze, da ripartire tra i comuni interessati a presenze di lavoratori extra-comunitari, utilizzando gli stanziamenti già disposti nel bilancio del Ministero degli affari esteri per l'aiuto ai Paesi in via di sviluppo.

Al riguardo, la procedura più facilmente utilizzabile appare il ricorso al parere della consulta per i problemi dei lavoratori extra-comunitari e delle loro famiglie ed alla distribuzione degli stanziamenti per il tramite del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che gestisce il fondo secondo un regolamento emanato con decreto ministeriale.

Un'altra insufficienza presente nel nostro ordinamento giuridico, è quella riguardante il problema dei rifugiati politici, la cui presenza è stata valutata, nel 1985, intorno alle 15.000 unità. Tale problema è peraltro degno di rilievo visto che, seppure la nostra Costituzione garantisce il diritto d'asilo a tutti coloro ai quali viene impedito l'esercizio delle libertà democratiche nei paesi d'origine, l'Italia ha firmata la Convenzione di Ginevra sul diritto d'asilo, del 1951, ponendovi una clausola di riserva geografica che ne limita l'applicazione ai soli Paesi europei.

Alle richieste di asilo politico, lievitate tra il 1984 e il 1986 da 4.566 a 6.478, l'Italia ha risposto favorevolmente solo a 1.484 domande nel 1984 e a 778 nel 1986. È

aumentato, di conseguenza, il numero dei rifugiati *de facto* e di profughi ai quali non è riconosciuto lo *status* di rifugiato. Questi però non possono regolarizzare la propria posizione e confluiscono nel mercato del lavoro clandestino.

Per tali ragioni si prevede di estendere l'ambito di applicazione del trattamento di rifugiato politico, previsto dalla Convenzione di Ginevra del 1951, eliminando la « riserva geografica » che l'Italia aveva posto al momento della sua ratifica.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Sospensione delle procedure per l'accesso all'occupazione di lavoratori extra-comunitari).

1. Per il periodo di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge sono sospese le procedure per l'accesso all'occupazione dei lavoratori extra-comunitari, previste dalla legge 30 dicembre 1986, n. 943.

2. Durante il periodo di cui al comma 1 si applicano le norme generali di cui agli articoli da 142 a 152 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, nonché all'articolo 25 della legge 22 maggio 1975, n. 152.

ART. 2.

(Censimento della presenza di lavoratori extra-comunitari sul territorio nazionale).

1. Gli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione, avvalendosi degli ispettori del lavoro nella loro qualità di ufficiali di polizia giudiziaria e d'intesa con i comuni, procedono ad un censimento straordinario dei lavoratori extra-comunitari, anche clandestini, presenti nel territorio nazionale, anche con riferimento alle attività professionali svolte.

2. I lavoratori extra-comunitari, che non abbiano rispettato le procedure per l'accesso all'occupazione previste dalla legge 30 dicembre 1986, n. 943, sono immediatamente espulsi dal territorio nazionale e decadono dalla possibilità di avvalersene successivamente.

3. Il datore di lavoro, che si sia comunque avvalso di lavoratori extra-comunitari, sprovvisti dell'autorizzazione al lavoro prevista dall'articolo 8 della legge

30 dicembre 1986, n. 943, è punito con la reclusione da uno a tre anni e, per ogni lavoratore impiegato, con la multa da lire 1 milione a lire 5 milioni.

ART. 3

(Predeterminazione dei limiti entro i quali rilasciare ai lavoratori extra-comunitari le autorizzazioni al lavoro).

1. Anche sulla base dei risultati del censimento di cui all'articolo 2, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, secondo le procedure di cui all'articolo 5 della legge 30 dicembre 1986, n. 943, predispone un elenco, suddiviso per categorie professionali omogenee, che indichi il numero massimo complessivo di autorizzazioni al lavoro che possono essere rilasciate dagli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione ai sensi dello articolo 8, comma 3, della citata legge n. 943 del 1986.

ART. 4.

(Fondo di garanzia).

1. Al fine di garantire l'attuazione dei diritti fondamentali all'abitazione, allo studio ed all'assistenza sanitaria, previsti dall'articolo 1 della legge 30 dicembre 1986, n. 943, è istituito un apposito fondo di lire 507,5 miliardi presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, da gestire secondo un regolamento emanato con decreto ministeriale.

2. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentita la consulta di cui al comma 1 dell'articolo 2 della legge 30 dicembre 1986, n. 943, ripartisce gli stanziamenti di cui al fondo previsto dal comma 1 tra i comuni interessati in proporzione alle presenze di lavoratori extra-comunitari accertate dal censimento di cui all'articolo 2.

3. All'onere derivante dall'applicazione del presente articolo si provvede a carico dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1990-1992, al capitolo

n. 4620 del Ministero degli affari esteri
per l'anno 1990 relativo al fondo speciale
per la cooperazione allo sviluppo.

ART. 5.

*(Estensione dell'ambito di applicazione del
trattamento di rifugiato politico).*

1. La « riserva geografica » posta dallo Stato italiano all'atto della ratifica della Convenzione di Ginevra del 1951, fatta con legge 24 luglio 1954, n. 722, è abrogata dalla data di entrata in vigore della presente legge.