

COMMISSIONE I

AFFARI COSTITUZIONALI,
DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI

III

SEDUTA DI MARTEDÌ 19 FEBBRAIO 1991

(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)

AUDIZIONE DEL MINISTRO PER GLI AFFARI SOCIALI, SENATORE ROSA JERVOLINO RUSSO, SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 28 FEBBRAIO 1990, N. 39, « CONVERSIONE IN LEGGE, CON MODIFICAZIONI, DEL DECRETO-LEGGE 30 DICEMBRE 1989, N. 416, RECANTE NORME URGENTI IN MATERIA DI ASILO POLITICO, DI INGRESSO E SOGGIORNO DEI CITTADINI EXTRACOMUNITARI E DI REGOLARIZZAZIONE DEI CITTADINI EXTRACOMUNITARI ED APO-LIDI GIÀ PRESENTI NEL TERRITORIO DELLO STATO. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ASILO »

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SILVANO LABRIOLA

INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Labriola Silvano, <i>Presidente</i>	3
Audizione del ministro per gli affari sociali, senatore Rosa Jervolino Russo, sull'attuazione della legge 28 febbraio 1990, n. 39, « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo »:	
Labriola Silvano, <i>Presidente</i>	3, 7, 10, 12
Jervolino Russo Rosa, <i>Ministro per gli affari sociali</i>	3

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 17,55.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Il gruppo federalista europeo ha chiesto che per la seduta odierna la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Audizione del ministro per gli affari sociali, senatore Rosa Jervolino Russo, sull'attuazione della legge 28 febbraio 1990, n. 39, « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo ».

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 3, del regolamento, del ministro per gli affari sociali, senatore Rosa Jervolino Russo, sull'attuazione della legge 28 febbraio 1990, n. 39, « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo ».

Ringrazio il ministro Jervolino Russo per aver aderito alla richiesta della Commissione di riferire sullo stato di attuazione del recente provvedimento legislativo in materia di stranieri extracomunitari e, ricordandone la partecipazione ai lavori preparatori svoltisi con l'indagine conoscitiva dalla quale è scaturito il decreto-legge in oggetto, le rinnovo fiducia e stima per la difficile azione che il Governo sta svolgendo in materia.

ROSA JERVOLINO RUSSO, *Ministro per gli affari sociali*. Nel riferire alla Commissione, sostituisco il Vicepresidente del Consiglio dei ministri, onorevole Martelli, il quale (come i colleghi sanno) ha avuto la responsabilità di coordinare l'azione di Governo in sede di attuazione della legge n. 39 ma, essendogli stato conferito, *ad interim*, l'incarico di ministro di grazia e giustizia, in questo momento è sovraccarico di lavoro.

Consegno al presidente della Commissione due volumi, che non mi accingo a leggere come qualcuno può temere, relativi rispettivamente alle varie circolari emanate dal Governo in sede di attuazione della legge n. 39 ed alle tabelle statistiche dalle quali sono stati desunti i dati ai quali farò riferimento nel corso di questa mia audizione. Spero di fornire ai colleghi tutte le informazioni che desiderano ascoltare e comunque rimango a disposizione per integrare dati o documentazione.

Attraverso l'emanazione del decreto-legge n. 416 del 1989, convertito, con modificazioni, nella legge n. 39 del 1990, il Governo intendeva essenzialmente perseguire due obiettivi: quello di risolvere alcuni problemi connessi all'accoglimento

dei richiedenti lo *status* di rifugiato — offrendo una cornice giuridica, nel diritto positivo interno, alla convenzione di Ginevra del 1951 ed al protocollo di New York del 31 gennaio 1967 — ed aggiornare le norme vigenti in materia di ingresso e soggiorno nel territorio dello Stato dei cittadini extracomunitari, facendo emergere nel contempo dalla clandestinità, attraverso lo strumento della sanatoria, gli immigrati irregolarmente entrati e presenti nel nostro paese.

Le disposizioni, che all'epoca furono votate dal Parlamento a larghissima maggioranza, riflettevano un lungo lavoro preparatorio al quale, come il presidente ha ricordato, ha dato anche un contributo sostanziale la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati. Ad un anno circa dall'entrata in vigore della legge n. 39, il Governo ritiene certamente, non che si sia risolto tutto l'universo dei problemi, ma che siano state raggiunte tappe significative.

Si forniscono di seguito le informazioni che al Governo sono parse di maggiore rilievo. L'articolo 1 della legge n. 39 ha abolito la riserva geografica, posta dall'Italia al momento della sottoscrizione della Convenzione di Ginevra, che impediva il riconoscimento dello *status* di rifugiato ai cittadini provenienti da paesi diversi da quelli dell'Est europeo.

Per l'attuazione della nuova disciplina concernente le procedure di riconoscimento, in data 15 maggio 1990 è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica n. 136, previsto dall'articolo 1, comma 2, della legge n. 39, che — come tutti gli altri documenti — è contenuto nel fascicolo che ho consegnato alla Commissione. A seguito di tale decreto risulta che hanno presentato istanza di asilo politico, alla data del 12 febbraio 1991, 5.691 stranieri. Le comunità maggiormente interessate risultano essere l'Albania con 2.539 richieste, la Romania con 1.441, l'Etiopia con 770, la Somalia con 506; seguono l'Iran, la Bulgaria, lo Sri Lanka ed il Libano rispettivamente con 162, 139, 103 e 73 richiedenti asilo.

In attuazione del comma 8 dello stesso articolo 1, è stato emanato in data 24 luglio 1990 il decreto-legge n. 237 riguardante la nuova disciplina della prima assistenza ai rifugiati.

A seguito dell'introduzione delle disposizioni di cui al comma 4 dell'articolo 1 della legge n. 39, che prevede l'esclusione della possibilità di richiedere asilo agli stranieri che abbiano riportato in Italia gravi condanne penali, o abbiano soggiornato in altro Stato in situazione di adeguata protezione dalla persecuzione, nel corso del 1990 risultano essere stati effettuati 55.686 respingimenti e 12.373 espulsioni, con un indice che segna un raddoppio dei respingimenti ed un aumento di venti volte il numero delle espulsioni rispetto al periodo precedente all'entrata in vigore della legge.

L'articolo 2 della legge n. 39 ha introdotto nuove disposizioni in materia di ingresso nel territorio dello Stato. A parte le circolari esplicative adottate dal Ministero dell'interno per gli operatori addetti alle frontiere italiane, in conformità al disposto di cui al comma 3 dell'articolo 2, il Governo ha emanato in data 11 dicembre 1990 il decreto interministeriale riguardante la limitazione dei flussi programmati per l'anno 1991. Si è trattato di un provvedimento preso con molta ponderazione, dopo una serie di confronti fatti anche sulla base di quanto stabilito nella legge n. 39: sono state consultate le organizzazioni sindacali e lo schema di decreto sui flussi è stato discusso in seno alla Conferenza Stato-regioni, così com'era previsto dalla legge n. 39; il Vicepresidente del Consiglio dei ministri ha altresì acquisito il parere del CNEL e vi sono stati a Palazzo Chigi una serie di confronti con le stesse rappresentanze delle organizzazioni degli immigrati. Un dato positivo lungo tutto il lavoro di applicazione della legge n. 39 è stato che quel circuito continuo di confronto fra Vicepresidenza del Consiglio dei ministri, organizzazioni sindacali e rappresentanze delle organizzazioni degli immigrati, che ha caratterizzato la fase ascendente, cioè il momento di preparazione della legge,

ha contraddistinto anche quella discendente, vale a dire il momento di attuazione della legge, e soprattutto il delicato passaggio costituito dal decreto sulla determinazione dei flussi.

Tale decreto ha tenuto conto della situazione — così come, del resto, l'articolo 3 della legge n. 39 tassativamente prescrive — delle richieste di lavoro dei cittadini extracomunitari legalmente residenti nel territorio nazionale e delle possibilità concrete di garantire a tali cittadini condizioni non solo reddituali, ma di lavoro e di alloggio.

Fatte queste considerazioni, direi che il contenuto del decreto, che certamente i colleghi conoscono, è stato necessariamente severo, in quanto si è stabilito che per il 1991 possano entrare in Italia naturalmente i richiedenti asilo — in questo caso ci troviamo di fronte ad un diritto costituzionalmente garantito dal terzo comma dell'articolo 10 della Costituzione — i coniugi o i figli di cittadini extracomunitari regolarmente residenti in Italia — quindi casi di ricongiungimento al coniuge — oppure cittadini extracomunitari chiamati ed autorizzati nominativamente a soggiornare in Italia per motivi di lavoro e che abbiano la disponibilità di un alloggio adeguato, quando nel posto di lavoro non sia stato possibile occupare un cittadino italiano, né altro cittadino extracomunitario già iscritto nelle liste di collocamento. In pratica, il decreto sulla programmazione dei flussi fa riferimento all'articolo 8 della legge n. 943 del 1986, che appunto prevede questo meccanismo di chiamata nominativa.

L'articolo 3 della legge n. 39 prevede, inoltre, che per la regolamentazione delle modalità d'ingresso e per il respingimento siano emanate, entro il 30 giugno 1990, disposizioni dal ministro degli affari esteri, di concerto con quello dell'interno, per la revisione del regime dei visti ed anche questa parte è stata seguita ed attuata dal Governo con grande attenzione. Il Ministero degli affari esteri, dopo le necessarie intese con i paesi interessati, in data 4 aprile, 21 giugno e 10 luglio 1990 ha emanato le espressioni

concernenti la reintroduzione dei visti d'ingresso per turismo e transito nei confronti dei cittadini provenienti da Gambia, Senegal, Algeria, Tunisia, Marocco, Mauritania e Turchia.

Passando ad altro argomento, voglio sottolineare che particolare impegno è stato richiesto agli operatori dell'amministrazione del Ministero dell'interno per l'attuazione degli articoli 3, 4, 5, 6 e 7 della legge n. 39 in quanto riguardanti le condizioni di ingresso ed i conseguenti respingimenti, i requisiti per il soggiorno, la tutela giurisdizionale degli interessati, l'iscrizione anagrafica e l'espulsione.

L'esame delle numerose circolari attuative, che sono a disposizione della Commissione, evidenzia lo sforzo compiuto dall'amministrazione del Ministero dell'interno perché non vi fossero difficoltà interpretative, non si determinassero occasioni di discriminazione o di discrezionalità. Indubbiamente l'insieme degli adempimenti ha avuto una forte ricaduta oltre che sui carichi di lavoro, sui mezzi a disposizione degli operatori, specie negli uffici periferici.

In previsione di queste difficoltà ed allo scopo di consentire una migliore attuazione delle nuove norme, venne previsto all'articolo 12 della legge n. 39 l'ampliamento delle dotazioni organiche dei Ministeri del lavoro e dell'interno, e la possibilità di assumere 200 unità tra assistenti sociali, sociologi e psicologi da destinare agli uffici del lavoro, 700 unità nel ruolo degli agenti ed assistenti, 260 unità nel ruolo dei sovrintendenti, 30 unità nel ruolo dei commissari e 10 nel ruolo di dirigenti da destinare agli uffici di polizia di frontiera.

A tale riguardo si precisa che il Ministero del lavoro ha bandito tre concorsi, rispettivamente a 200 posti di assistente sociale con decreto ministeriale 2 aprile 1990, ad 80 posti di sociologo con decreto ministeriale 13 giugno 1990, a 20 posti di psicologo con decreto ministeriale 13 giugno 1990 ed ha già nominato le commissioni esaminatrici che stanno provvedendo alla selezione delle domande, per cui si spera che questo personale possa

entrare in servizio il più rapidamente possibile. Il Ministero dell'interno ha anch'esso bandito, con decreto ministeriale 31 maggio 1990, il concorso per l'arruolamento di 960 allievi agenti della polizia di Stato ed ha avviato le procedure di espletamento. Nella *Gazzetta Ufficiale* del 13 marzo 1991 sarà pubblicato il diario della prova scritta.

Con gli stanziamenti previsti dal suddetto articolo 12 per il potenziamento degli strumenti di raccolta dati si sta completando un programma di informatizzazione che consentirà il collegamento in tempi reali degli uffici operanti presso le frontiere.

Particolare riguardo è stato poi riservato dalle amministrazioni del lavoro, dell'interno e dell'industria all'attuazione delle disposizioni riguardanti la regolarizzazione degli stranieri presenti sul territorio (articoli 9 e 10 della legge n. 39).

Le circolari dei dicasteri dell'interno e del lavoro sono state tempestive, estremamente dettagliate e mirate a fornire tutti i possibili chiarimenti per agevolare al massimo i procedimenti di regolarizzazione.

Con il crescere del numero dei lavoratori extracomunitari regolarizzati si è fatto anche più pressante il problema dell'assimilazione di essi al sistema assicurativo previdenziale italiano.

Nell'ottica di eliminare le condizioni che inducono alla clandestinità si inquadra l'emanazione da parte dell'INPS della recente circolare n. 63 del 1990, con la quale sono stati chiariti i termini dell'esenzione dal versamento dei contributi da parte dei datori di lavoro che procedano alla denuncia di rapporti lavorativi irregolarmente instaurati.

Per quanto concerne ancora la regolarizzazione, i dati forniti dai Ministeri degli affari esteri, dell'interno e del lavoro offrono le seguenti indicazioni: al 31 dicembre 1990 sono regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale 781.138 cittadini stranieri, di cui 148.611 dei paesi della CEE e 632.527 provenienti da altri paesi.

Gli stranieri extracomunitari che, al 31 dicembre 1990, hanno fruito dei benefici connessi alla regolarizzazione ex legge n. 39, risultano 220.240.

Le istanze di regolarizzazione pendenti alla stessa data sono 5.075 e le istanze respinte 14.765.

Il numero dei ricongiungimenti familiari effettuati ai sensi del combinato disposto della legge n. 39 del 1990 e dell'articolo 4 della legge n. 943 del 1986 è stato, fino al 31 dicembre 1990, pari a 1.893 e nel primo periodo di quest'anno (al 14 febbraio 1991) 219, per complessive 1.112 unità.

Risultano essere iscritte nelle liste di collocamento, al 30 settembre 1990, n. 130.103 unità: il 57,66 per cento provenienti da paesi africani, il 24,63 provenienti dall'Asia (escluso il Giappone), il 5,37 dall'America Latina, il 4,77 dall'Europa dell'Est, soprattutto Jugoslavia e Polonia.

Le concentrazioni più numerose si registrano, in ordine di graduatoria, nel Lazio, in Lombardia, in Emilia-Romagna, in Sicilia, in Campania.

Gli avviamenti al lavoro nel periodo 1° gennaio-30 settembre 1990, secondo le indicazioni fornite dalla direzione generale per l'osservatorio del mercato del lavoro, risultano essere complessivamente n. 91.240. Il 50 per cento di essi sono stati effettuati per lavori a tempo pieno e sono distribuiti percentualmente come segue: il 10,87 per cento in agricoltura, il 49,09 nell'industria, il 40,04 in altre attività.

Per quanto riguarda il livello culturale degli extracomunitari, dalle autorizzazioni al lavoro si deduce che il 73,87 non ha alcun titolo di studio, ed il 19,95 è in possesso del titolo di scuola dell'obbligo, il 5,48 del diploma e lo 0,70 per cento della laurea.

Confrontando i dati indicati con quelli a suo tempo elaborati dall'ISTAT, emerge un'area grigia o oscura, che è la somma di posizioni diverse (lavoratori stagionali, irregolari, clandestini, eccetera), rispetto alle quali è indispensabile un ulteriore e impegnativo sforzo delle forze dell'ordine

e dell'insieme degli operatori del Ministero dell'interno, affinché siano operate le necessarie cernite ed effettuati controlli sistematici, tendenti a distinguere le varie posizioni e, quindi, adottare le misure sanzionatorie stabilite dalla legge.

Anche a tale riguardo, esporrò i dati forniti dal dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, concernenti i provvedimenti adottati nel corso del 1990 nei confronti di cittadini stranieri.

Debbo osservare che tali dati, non appena mi sono stati trasmessi, mi sono parsi eccessivi e mi hanno fatto molto riflettere. Rispetto ad essi, ho estrapolato dal libro delle statistiche che ho consegnato al presidente Labriola, quelle relative alle specifiche di questi dati.

Dai dati forniti dal dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno risulta che nel corso del 1990 sono stati segnalati 212.107 cittadini stranieri, di cui 25.564 comunitari. Questo dato mi è parso in effetti enorme ed allora sono andata a verificare la specifica di esso, che è a disposizione della Commissione.

Si può osservare che queste segnalazioni alcune volte concernono materie gravi (traffico di droga, per esempio), altre volte materie contravvenzionali (40.473 contravvenzioni). Di primo acchito, il dato di 212.107 segnalazioni alla polizia mi è sembrato davvero enorme. In ogni caso la specifica è estrapolata da quei volumi ed è a disposizione della Commissione.

PRESIDENTE. Se il ministro consente un'interruzione, vorrei chiedere se la disaggregazione dei dati sia stata fornita insieme con i dati stessi oppure su richiesta del Governo.

ROSA JERVOLINO RUSSO, Ministro per gli affari sociali. La disaggregazione in questione è stata fornita insieme con i dati. Nel foglio nel quale era riportata la sintesi, era evidenziato soltanto il dato globale, letto il quale sono andata immediatamente ad effettuare il confronto con i dati disaggregati che erano stati conte-

stualmente forniti dal dipartimento di polizia.

Gli arrestati nel 1990 sono stati 68.174, di cui 6.784 comunitari (il dato analitico dimostra che per molti casi si tratta di brevi periodi detentivi). I detenuti sono 4.039, di cui 163 comunitari: ripeto, i dati comprendono anche segnalazioni per semplici contravvenzioni.

A proposito delle espulsioni, vorrei ricordare che successivamente all'entrata in vigore della legge n. 39 del 1990 il Parlamento ha approvato anche l'articolo 23 della legge n. 162 del 1990 sulla tossicodipendenza, diventato successivamente l'articolo 86 del testo unico del 9 ottobre 1990, n. 309. Tale articolo ha introdotto la possibilità di espulsione di coloro che siano condannati per produzione e traffico di stupefacenti, spaccio, istigazione all'uso di droga di minori. Vi si prevede anche, in caso di flagranza, che il prefetto possa disporre l'immediato accompagnamento alla frontiera, previo null osta dell'autorità giudiziaria.

Sui dati che ho fornito naturalmente ha operato, almeno dall'11 luglio 1990, data di entrata in vigore della legge n. 162, l'applicazione dell'articolo 23 di tale legge.

Per quanto riguarda le espulsioni, vi è stata anche una polemica nel paese e se ne è discusso nell'ambito del Consiglio dei ministri. Da più parti si richiedeva di non consentire, così come fa la legge n. 39 del 1990, il ricorso al TAR da parte di cittadini extracomunitari colpiti da un provvedimento di espulsione.

In seno al Consiglio dei ministri, tuttavia, è prevalsa la convinzione — che personalmente condivido fino in fondo — in base alla quale la negazione del diritto di appello agli stranieri rappresenterebbe una misura incostituzionale ed ingiusta; di conseguenza si è affermato un orientamento volto a valutare la possibilità di abbreviare i termini dell'appello, oppure di adottare misure che garantiscano l'esecutività della disposizione che prevede l'accompagnamento alle frontiere, in seguito alla pronuncia del tribunale amministrativo.

Nell'intento di favorire al massimo l'integrazione socio-economica degli stranieri, l'articolo 9 della legge n. 39 del 1990 ha ribadito e rafforzato la disposizione già prevista dall'articolo 1 della legge 30 dicembre 1986, n. 943, che riconosce la facoltà di costituire società cooperative o di esserne soci (in conformità alle nuove norme di cui agli articoli 2511 e seguenti del codice civile) a tutti gli stranieri, compresi quelli provenienti da paesi per i quali non sussiste la condizione di reciprocità.

Certamente utile e lodevole si è anche dimostrata l'iniziativa del Servizio per i problemi dei lavoratori emigrati extracomunitari e delle loro famiglie, istituito presso il Ministero del lavoro, che ha predisposto un opuscolo contenente informazioni e direttive in materia, al quale è stata garantita una larghissima diffusione.

Ulteriori disposizioni non meno significative in riferimento al processo di integrazione sono previste dal comma 12 dell'articolo 9 della legge n. 39, concernente l'estensione dei benefici di assistenza sanitaria mediante iscrizione al servizio sanitario nazionale nonché l'esonero per il 1990 dal pagamento del contributo dovuto ai sensi dell'articolo 5 del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663, convertito nella legge 29 febbraio 1990, n. 33.

Per quanto concerne quest'ultimo beneficio, il Governo — com'è noto — ha introdotto una proroga per tutto il 1991 con l'approvazione del decreto-legge 29 dicembre 1990, n. 415, già approvato dal Senato ed attualmente all'esame di questo ramo del Parlamento, essendo stato ricompreso nell'atto Camera n. 5417, già esaminato dalla Commissione lavoro, in sede referente, nelle sedute del 6 e del 13 febbraio 1991.

Il decreto del ministro dell'industria n. 294 del 14 agosto 1990, attuativo del comma 2 dell'articolo 10 della legge n. 39 del 1990, rappresenta un'innovazione nei processi di regolarizzazione nel nostro paese, in quanto consente realmente di fare uscire dalla irregolarità, oltre che dalla clandestinità, tutta la fascia dei lavoratori extracomunitari auto-

nomi esercenti il commercio. Tale decreto potrà trovare completa attuazione dopo l'approvazione dello schema di decreto presidenziale previsto dal comma 4 dello stesso articolo 10, relativo al riconoscimento dei titoli di studio, che il Ministero della pubblica istruzione ha diramato il 15 gennaio scorso. Tale schema sarà integrato dai ministri della ricerca scientifica e per la funzione pubblica ed il Governo è intenzionato a sottoporlo al più presto all'esame ed all'approvazione da parte del Consiglio dei ministri. Il decreto presidenziale consentirà di disciplinare, in conformità della normativa comunitaria, il riconoscimento dei titoli di studio e professionali, nonché delle qualifiche di mestiere acquisite nei paesi di origine da parte degli extracomunitari.

Di fronte all'esplosione del fenomeno immigratorio, il Ministero della pubblica istruzione già prima dell'entrata in vigore della legge n. 39 del 1990 aveva riservato un'attenta considerazione alle esigenze degli alunni stranieri presenti nelle scuole italiane ed al fatto che il loro numero era ed è destinato ad assumere dimensioni quantitative e qualitative notevoli. In una prima fase di intervento, è stata prestata particolare attenzione alla presenza di detti alunni nella scuola dell'obbligo.

Con decreto ministeriale il 10 giugno 1989 presso la direzione generale dell'istruzione è stato costituito un « gruppo di lavoro per i problemi dell'inserimento degli alunni stranieri nella scuola dell'obbligo », al quale sono stati chiamati a partecipare esperti universitari, operatori scolastici e funzionari. Sulla base dei documenti predisposti dal gruppo di lavoro, sono state emanate la circolare ministeriale n. 301 dell'8 settembre 1989, avente ad oggetto « Inserimento degli stranieri nella scuola dell'obbligo: promozione e coordinamento delle iniziative per l'esercizio del diritto allo studio », nonché la circolare ministeriale n. 205 del 26 luglio 1990, concernente « La scuola dell'obbligo e gli alunni stranieri; l'educazione interculturale ».

Le due circolari hanno affrontato i problemi organizzativi, giuridici e didat-

tici connessi alla presenza degli alunni stranieri. Di particolare interesse e di portata innovativa risulta la parte della citata circolare ministeriale n. 205 riguardante l'educazione interculturale.

Il ministero ha inoltre tenuto presente, nella predisposizione delle disposizioni generali sugli organici e sull'aggiornamento degli insegnanti, le particolari esigenze scolastiche degli alunni extracomunitari, anche in riferimento alle scuole secondarie superiori.

Va inoltre considerato che la legge 5 giugno 1990, n. 148, concernente la riforma dell'ordinamento della scuola elementare, all'articolo 9, comma 2, già prevede che « nell'ambito delle ore di insegnamento, una quota può essere destinata al recupero individualizzato o per gruppi ristretti di alunni con ritardo nei processi di apprendimento, anche con riferimento ad alunni stranieri, in particolare provenienti da paesi extracomunitari ».

Desidero ricordare che presso la direzione generale per l'istruzione secondaria di primo grado opera un gruppo di studio per i corsi sperimentali di scuola media per lavoratori. Al riguardo, la circolare ministeriale n. 176 del 28 giugno 1990 ha rilevato che, nel contesto generale « si inquadra in maniera particolare la posizione dei lavoratori extracomunitari, per quanto attiene sia il livello di base generale sia la conoscenza della lingua italiana », ed ha fornito una serie di indicazioni.

Per il corrente anno scolastico sono state avviate iniziative specifiche, quali l'elaborazione, a cura del gruppo di lavoro per la scuola dell'obbligo, di un documento sull'« educazione interculturale », come possibile riferimento per attività di aggiornamento degli insegnanti, nonché lo svolgimento di una rilevazione sulla presenza e sui problemi degli alunni stranieri nella scuola dell'obbligo, come base per un convegno nazionale di studio.

Alla soluzione dei problemi dell'accoglienza e dell'inserimento degli immigrati sono dedicate anche le disposizioni di cui all'articolo 11 della legge n. 39 del 1990,

concernenti la pubblicità e — argomento certamente più grave — i contributi alle regioni che predispongano, in collaborazione con i comuni di maggiore insediamento, programmi per la realizzazione di centri di prima accoglienza e di servizi per gli stranieri immigrati, gli esuli e le loro famiglie.

Per quanto riguarda la pubblicità, va segnalata la promozione di una campagna di informazione e conoscenza dei contenuti della legge n. 39, attraverso la pubblicazione estremamente rapida ed a larghissima diffusione (nell'ambito della collana dei testi e documenti curata dal dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio) dal testo del provvedimento. Tale testo è stato pubblicato in sette lingue, fra cui il polacco, il filippino e l'arabo.

Credo sia la prima volta che nel nostro paese si pubblichi il testo di una legge statale nelle lingue di appartenenza dei gruppi di provenienza. L'ampia diffusione che è stata assicurata all'iniziativa ha dato la possibilità di ovviare, almeno in parte, ad un inconveniente registratosi nel 1986 in sede di applicazione della legge n. 943, quando fu riscontrata la mancata conoscenza da parte dei beneficiari del diritto a richiedere la sanatoria, dei termini e delle modalità in base alle quali esercitare concretamente tale diritto. Allora presiedevo la Commissione parlamentare di vigilanza sulla RAI e ricordo che furono avanzate più volte richieste per far conoscere i meccanismi della legge, cioè i termini, i tempi e gli uffici ai quali rivolgersi.

Per quanto attiene alla campagna pubblicitaria vera e propria, di essa si è occupato il dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri, che l'ha discussa sempre con le organizzazioni sindacali, con le associazioni degli immigrati e con quella di volontariato. Sottolineo che le organizzazioni sindacali e quelle di volontariato, nonché le associazioni degli immigrati, hanno attivato loro servizi di informazione, molto spesso con funzioni di interpretariato, che si sono rivelati assoluta-

mente utili per l'applicazione della legge. Comunque, la vera e propria « campagna pubblicitaria » con *spot* si è svolta dal 30 aprile al 30 giugno, seguendo due linee di diffusione, la prima diretta principalmente ai destinatari della legge, attraverso le affissioni, la RAI e le radio private, la seconda finalizzata ad una conoscenza più generale della legge su stampa quotidiana, periodica, sindacale e specializzata in problemi sociali e del lavoro.

In ottemperanza, infine, alle disposizioni di cui al comma 6 dell'articolo 11, è stato emanato il decreto del ministro del tesoro 26 luglio 1990, n. 244, contenente disposizioni regolamentari per l'erogazione dei contributi alle regioni per la realizzazione dei centri di prima accoglienza. Questo è stato un punto dolente della legge, rispetto al quale si è fatto il possibile per una rapida attivazione, anche se problemi si sono comunque registrati. Tale decreto ha altresì stabilito che la ripartizione dei 30 miliardi per il 1990 per i centri di prima accoglienza venisse fatta in rapporto ai dati della sanatoria conclusa il 30 giugno 1990. In tale provvedimento si è previsto che le regioni debbano presentare propri programmi alla Presidenza del Consiglio dei ministri entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di individuazione degli importi che ogni regione ha a disposizione, emanato il 28 dicembre 1990 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* il 12 gennaio 1991. I trenta giorni, quindi, verrebbero a scadere l'11 marzo 1991.

Ci si trova però in una situazione favorevole, in quanto le regioni, prima di questo termine, hanno presentato i loro programmi; quindi, l'ufficio del Vicepresidente del Consiglio ha potuto avviare prima ancora della scadenza del termine una prima istruttoria sui programmi che le regioni hanno presentato.

PRESIDENTE. Poiché alle 19 è previsto l'inizio della seduta dell'Assemblea, preannuncio che alle 18,55 dovrò concludere la seduta.

ROSA JERVOLINO RUSSO, Ministro per gli affari sociali. Il comitato per la valutazione, attivato dall'ufficio del Vicepresidente del Consiglio dei ministri, ha rilevato che la maggior parte delle regioni ha trasmesso programmi largamente eccedenti la quota di contributo disponibile e che, per ciascun programma regionale, per ogni articolazione provinciale, verrà finanziata una quota percentuale dell'intervento, restando le rimanenti quote a carico degli enti locali. Il comitato si è però riservato la verifica successiva sulle modalità di utilizzo delle somme erogate per il 1990 e la possibilità di eventuali conguagli per il 1991 sulla base dei dati definitivi sulla regolarizzazione. Si è verificato un fenomeno abbastanza ampio di mobilità interna, per cui l'effettiva presenza di immigrati non corrisponde con il luogo nel quale si è verificata la regolarizzazione.

Essendo emersa, nel corso di una delle riunioni della conferenza Stato-regioni che si è occupata di questo problema, l'assoluta esigenza di integrare i mezzi finanziari previsti per il 1990, il Consiglio dei ministri ha condiviso, nella seduta del 21 dicembre 1990, la proposta dei ministri dell'interno e della protezione civile di utilizzare altri 20 miliardi con un metodo rapido già sperimentato per fronteggiare la situazione dei profughi albanesi.

Da tale decisione è derivata l'ordinanza della protezione civile del 28 dicembre 1990 che — ci auguriamo — consentirà di fronteggiare alcune emergenze soprattutto nelle grandi città. Secondo tale ordinanza, le regioni interessate avrebbero dovuto presentare entro venti giorni a datare dal 4 gennaio 1991 i propri piani al Ministero dell'interno, che dopo averli istruiti avrebbe dovuto trasmetterli al ministro per il coordinamento della protezione civile. Certamente, ci rendiamo conto che questa ulteriore somma, che si aggiunge ai 30 miliardi già stanziati con la legge n. 39, non risolverà completamente il problema, anche se potrà dare un fattivo avvio a soluzione; verificheremo successivamente se

saranno necessari altri interventi, soprattutto per le grandi aree metropolitane.

Finora, com'è chiarissimo ai colleghi, abbiamo parlato di centri di prima accoglienza. Al di fuori dei provvedimenti elencati, rimane quindi il problema dell'alloggio per gli extracomunitari regolarizzati. L'emergenza abitativa, specialmente nelle grandi aree urbane dove si concentrano le maggiori comunità di immigrati, è assai grave anche per i nostri cittadini. Il Governo vuole escludere ogni discriminazione dei cittadini a vantaggio degli stranieri.

L'impostazione conflittuale o concorrenziale che alcune volte la stampa ha attribuito al Governo non risulta essere in alcun modo negli intenti del Governo stesso. Tuttavia, bisogna tener conto che, in base al vigente sistema di assegnazione degli alloggi di edilizia popolare, gli immigrati avrebbero scarse (per non dire assolutamente nulle) possibilità di avere un alloggio, non possedendo spesso i titoli richiesti, come il pagamento dei contributi da un certo numero di anni. Ciò è per esempio evidente per tutti coloro che hanno regolarizzato la loro posizione proprio in base alla legge n. 39. Inoltre, non hanno il carico familiare, in quanto è accertato che oltre il 70 per cento degli immigrati vive in Italia senza la propria famiglia.

Di questo problema si è parlato in seno alla Conferenza Stato-regioni, che ha costituito un momento molto utile di raccordo e di coinvolgimento delle istituzioni e anche di suggerimento al Governo. Si è concordato di dar vita ad un minuscolo comitato permanente nell'ambito di questa conferenza che seguirà l'evoluzione del problema dell'alloggio e indicherà le soluzioni a regime da presentarsi poi al Governo nell'ambito del cosiddetto pacchetto-casa che quest'ultimo sta predisponendo.

Per l'immediato, si è deciso, oltre al già ricordato incremento di fondi alle regioni, di autorizzare il Ministero della protezione civile ad attuare interventi di emergenza in supporto alle amministrazioni locali, a prevedere l'utilizzo di fondi

rustici abbandonati o di edifici pubblici — sia demaniali, sia patrimoniali — da dare in uso collettivo a titolo precario agli immigrati. A tal fine, è stato richiesto al Ministero delle finanze un censimento dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato non utilizzati.

La seconda tappa del complesso cammino del controllo del fenomeno dell'immigrazione e dell'inserimento positivo è già stata avviata con l'approvazione, da parte del Consiglio dei ministri, del disegno di legge n. 5353, presentato in questo ramo del Parlamento sul cui contenuto non mi soffermo trattandosi di un atto in esame.

Anche in ambito internazionale si sono compiuti significativi progressi nell'armonizzazione del nostro sistema con quello comunitario. In primo luogo, il 27 dicembre è stata firmata a Parigi l'adesione dell'Italia all'accordo di Shenghen, per il quale sono in corso gli adempimenti di ratifica. Esso riguarda la libera circolazione delle persone e la creazione di frontiere comuni con i sei paesi fondatori della Comunità.

In secondo luogo, la politica di cooperazione e di aiuto allo sviluppo assumerà al suo interno come criterio regolatore la « variabile immigrazione », nel senso di orientare e qualificare gli aiuti, concentrandoli nei paesi dai quali provengono i maggiori flussi immigratori verso l'Italia, di finalizzarli alla creazione di posti di lavoro negli stessi paesi e di curare con particolare attenzione i processi di formazione degli immigrati al fine anche del loro rientro — naturalmente non forzoso — in patria.

Nella piena consapevolezza che il fenomeno migratorio sia in continua espansione e che tale processo coinvolgerà ineluttabilmente tutti i paesi occidentali, l'Europa e l'Italia in particolare, il Governo ha ritenuto necessario promuovere occasioni di studio, di ascolto delle varie componenti sociali nonché di confronto con le esperienze degli altri paesi.

Tra le occasioni di studio e di ascolto delle componenti sociali va annoverata la Conferenza nazionale sull'immigrazione

svoltasi nel mese di giugno e tutte le conferenze regionali preparatorie rivelatesi preziose sia per la conoscenza delle situazioni di disagio e di difficoltà emerse, sia per la valutazione dell'impatto della legge sull'opinione pubblica e sulle istituzioni locali, nonché per fornire un contributo alla maturazione di una cultura della solidarietà.

Molto interessante si è rivelato anche un incontro con la stampa italiana ed estera, proposto dal Vicepresidente del Consiglio dei ministri, tenutosi a Villa Madama il 29 ottobre scorso, il cui intento non era ovviamente quello di vincolare la libertà di stampa (la quale è talmente matura da non farsi vincolare da nessuno), ma di offrire il maggior numero di documenti possibile affinché la trasmissione delle notizie avvenga su basi reali non allarmistiche.

Sul piano internazionale si è registrata recentemente un'iniziativa molto interessante alla quale l'Italia ha partecipato: mi riferisco alla Conferenza tenutasi a Vienna nei giorni 24 e 25 gennaio nell'ambito del Consiglio d'Europa. Inoltre, a Roma dal 13 al 15 marzo si svolgerà un incontro di carattere scientifico sotto il patrocinio dell'OCSE, al quale parteciperanno i rappresentanti dei ventiquattro paesi membri.

Si tratterà di un'occasione di confronto scientifico ad altissimo livello cui seguirà un momento politico, in quanto il 16 marzo si riuniranno i ministri degli esteri dei paesi dell'OCSE per la stesura di un documento finale contenente le indicazioni di una politica comune ai ventiquattro paesi in tema di immigrazione.

Alla giornata politica del 16 marzo parteciperà anche il segretario generale delle Nazioni Unite, Perez de Cuellar.

Chiedo scusa se la relazione è stata dettagliata e ricca di citazioni di provvedimenti; poiché però è l'anno di avvio della legge, mi è sembrato doveroso render conto al Parlamento dei provvedimenti attuativi adottati.

Voglio anche sottolineare come all'interno del Governo si sia cercato, sotto il coordinamento del Vicepresidente del Consiglio dei ministri, di lavorare con la massima serietà, rapidità e intensità. Pur essendo cosciente che il problema non può considerarsi complessivamente e definitivamente risolto, ritengo tuttavia che le linee di attuazione indicate dalla legge n. 39 alla prova dei fatti si siano dimostrate valide e positive. Ringrazio il presidente Labriola ed i colleghi per l'attenzione prestatami.

PRESIDENTE. Tenuto conto che tra breve sono previste votazioni in Assemblea, rinvio il seguito dell'audizione a giovedì 21 febbraio alle 9.

La seduta termina alle 18,55.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI
ED ORGANI COLLEGIALI*

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia delle Commissioni
ed Organi Collegiali alle 21.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO